
Diplôme d'Etudes Spécialisées en Gestion de l'Environnement

**“Les Règles du Marché Intérieur et les Objectifs de Développement Durable de
l'Union Européenne: Existe-il des Contradictions?
L'exemple de la Libéralisation dans le Secteur des Transports Urbains”**

Travail de Fin d'Etudes présenté par
Lucy Swan

en vue de l'obtention du grade académique de
Diplômé d'Etudes Spécialisées en Gestion de l'Environnement

Année Académique: 2001 - 2002

Directeur : Prof. Marc Pallemmaerts

Assesseurs:

Philippe Renaudière
Christian Vandermotten
Christiane Delepiere
Jacques Rey
Pierre Laconte

RÉSUMÉ

L'évolution de l'Union européenne au cours des dernières décennies, s'est caractérisée, d'un côté par une attention accrue aux problèmes environnementaux et l'émergence d'une véritable réflexion sur la nécessité que le développement de l'Union soit "durable", et d'un autre côté, par l'achèvement du marché intérieur et l'élimination progressive de tous les obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Or, ces deux tendances semblent parfois incompatibles, la politique du marché intérieur édictant des mesures pouvant parfois nuire à l'environnement et certaines dispositions au sein des Etats membres favorisant l'environnement pouvant porter atteinte aux objectifs du marché intérieur.

Si le Traité d'Amsterdam, signé en 1997, a marqué une avancée en matière d'intégration des exigences de protection de l'environnement dans les différentes politiques de l'Union, la Commission européenne et le Conseil des ministres sont encore loin d'avoir remis en cause les principes et objectifs du marché intérieur.

Or, la politique du marché intérieur a lancé au cours des dernières années un processus de libéralisation des services publics, en particulier dans des domaines présentant des enjeux importants en termes d'environnement tels que celui de l'énergie et des transports, sans entreprendre une véritable analyse d'impact en termes environnementaux et de développement durable.

Le secteur des transports présente à l'heure actuelle une des principales menaces à l'environnement et donc au développement durable, puisqu'il est responsable, en grande partie, de l'émission dans l'atmosphère des gaz à effet de serre, et des problèmes de pollution et de congestion en milieu urbain en particulier. Ces problèmes sont d'ailleurs au centre de la politique européenne des transports.

Dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, la Commission propose à présent de libéraliser le secteur des transports publics urbains. Or, si elle souligne qu'une telle action permettra d'augmenter la fréquentation des transports publics à travers une amélioration de l'efficacité, aucune analyse d'impact en termes d'environnement n'a été entreprise, et l'objectif principal de la proposition reste celui de l'ouverture des marchés.

Il semblerait que l'Union européenne doive encore faire des efforts pour réduire les incohérences entre ses politiques, et tout particulièrement entre sa politique de marché intérieur et sa politique d'environnement si elle veut réellement contribuer au développement durable de son territoire.

Table des matières

	Pages
INTRODUCTION	7
<u>CHAPITRE I: L'Union européenne, le marché intérieur et le développement durable</u>	9
1) La libéralisation des services dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur.	9
a. Le contexte	9
b. Les actions	11
c. Les résultats	12
2) L'émergence d'une politique de l'environnement et d'une réflexion sur le développement durable	13
3) L'intégration des considérations environnementales dans les politiques de l'Union - le processus de Cardiff	15
a. Vue d'ensemble	15
b. L'intégration des préoccupations environnementales et de développement durable dans la politique du marché Intérieur	18
c. Quel est l'avenir du processus de Cardiff?	23
d. Conclusions	25
<u>CHAPITRE II: La problématique des transports urbains</u>	27
1) Contexte	27
a. Transports et développement durable	27
b. Les problèmes de pollution et de congestion en ville	28
c. Le rôle des transports publics	29
2) Les réponses aux problèmes de congestion et de pollution en ville	30
a. Quels sont les problèmes auxquels sont confrontés les politiques?	30
b. Quelles sont les réponses apportées?	32
c. Conclusions	35
3) La libéralisation des transports publics	36
a. Etudes de cas	37
b. Implications en termes de développement durable	41
c. Peut-on tirer des conclusions de l'expérience acquise ?	44
<u>CHAPITRE III- La politique européenne et son impact sur les transports publics urbains</u>	49
1) Introduction	49
2) L'intégration des exigences environnementales dans la politique des transports	50
3) La législation en vigueur dans le domaine des transports publics urbains	53
4) La proposition de règlement sur les obligations de services publics dans les transports de passagers	57
a. Le contexte	57
b. Impact envisageable de la proposition dans sa forme actuelle	71
c. Avantages et inconvénients d'un règlement ayant une portée plus réduite	72
d. Conclusions	74
CONCLUSIONS	77
Bibliographie	79

INTRODUCTION

Si une véritable prise de conscience, par les gouvernements, acteurs et citoyens, des problèmes environnementaux s'est faite au cours des dernières décennies, et que l'objectif de protection de l'environnement est désormais inscrit à l'agenda des décideurs, cette évolution s'est faite en parallèle d'une mondialisation toujours plus poussée et ayant pour objectif premier le développement économique. On ne peut pas nier que d'importantes mesures de protection de l'environnement ont été prises et que de réels progrès ont été accomplis en matière d'efficacité énergétique, de réduction des émissions nocives etc. Toutefois, la croissance économique exponentielle qui se produit en parallèle rend l'efficacité de ces mesures presque dérisoire – en effet, si on améliore la performance environnementale des automobiles mais qu'en parallèle le parc automobile triple, le bilan sera forcément négatif. Ce sont ces préoccupations qui sont à la base des discussions au sommet de Rio il y a dix ans, et du fameux terme « développement durable », un “développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins “ (Rapport Brundtland, 1987). Si le débat autour du développement durable a fait son chemin et est actuellement le sujet d'un nouveau sommet de la Terre à Johannesburg, la question de comment réconcilier développement économique – en particulier celui des pays pauvres –, équité sociale, et protection, voire amélioration – vu les dégâts déjà causés – de l'environnement, n'a toujours pas trouvé de réelles réponses.

Au niveau européen, des efforts ont certes été entrepris, et on parlera plus loin en particulier de la récente stratégie pour le développement durable de l'Union européenne et du processus de Cardiff qui vise à intégrer les préoccupations environnementales dans toutes les politiques communautaires, dont celle du marché intérieur, moteur de la croissance économique en Europe. Néanmoins, ces efforts ne se traduisent pas encore par des actions tangibles et concertées, et, comme le souligne l'Agence Européenne pour l'Environnement¹, l'état de l'environnement ne cesse de se dégrader.

¹ Agence Européenne pour l'Environnement (1999), « L'environnement dans l'Union européenne à l'aube du XXI ème siècle », p. 7

Ce débat étant particulièrement vaste, nous nous limiterons à examiner les enjeux au sein de l'Union européenne.

Cette étude aura pour objet de comprendre les mécanismes qui poussent le développement du marché intérieur à travers la libéralisation et la mise en concurrence en particulier, et de voir si ceux-ci sont en cohérence avec les objectifs énoncés par les mêmes instances européennes dans le cadre du développement durable. Si la politique du marché intérieur dans son ensemble sera abordée, un secteur précis où la libéralisation est actuellement en cours, sera pris comme exemple - celui des transports urbains - pour tenter de comprendre si effectivement les préoccupations du marché intérieur contribuent ou non au développement durable, dans un domaine qui présente actuellement une des plus grandes menaces pour l'environnement.

Les collectivités locales sont actuellement confrontées à d'énormes problèmes environnementaux et sociaux liés à l'accroissement des transports en ville - il s'agit de la congestion, de la pollution, du bruit, du manque d'accessibilité et du cloisonnement de certaines parties de la population, de l'insécurité, etc. - et par ailleurs elles sont contraintes dans leur action par des facteurs économiques - en particulier en terme de restriction budgétaire et de réduction des subventions. Si les transports publics urbains ne font pas partie en tant que tels de la politique communautaire des transports, en vertu du principe de subsidiarité, ils sont néanmoins affectés par la politique du marché intérieur, en tant que services d'intérêt général bénéficiant souvent d'aides d'Etat. Ces questions font actuellement l'objet d'un débat au niveau européen sur, d'une part, la compatibilité des subventions accordées aux transports publics avec les dispositions du Traité en matière d'aides d'Etat et, d'autre part, sur la nécessité de libéraliser le secteur dans le cadre du marché intérieur.

Cette étude n'aura pas l'ambition de répondre à ces questions complexes, mais plutôt de donner des pistes de réflexion à ce sujet.

CHAPITRE I: L'Union européenne, le marché intérieur et le développement durable

1) La libéralisation des services dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur.

a. Le contexte

Dès sa création, avec la signature du Traité de Rome le 25 mars 1957, la Communauté européenne - qui, il est intéressant de le noter s'est d'abord appelé Communauté économique européenne - a pour objectif l'établissement d'un marché commun, fondé sur les quatre libertés de circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services, et le rapprochement progressif des politiques économiques.

Si cet objectif était bien présent depuis le début, l'insuffisance des résultats atteints dans sa réalisation a amené la Communauté, vers le milieu des années 80, à reprendre l'objectif de libération des échanges de manière plus complète et avec des méthodes de réalisation plus efficaces, sous l'appellation de "**marché intérieur**". Les principes du marché intérieur et de son achèvement ont été formulés principalement dans le Livre blanc de la Commission de juin 1985² et ensuite inscrits dans le Traité par l'Acte unique européen de 1986. Les dispositions de l'Acte unique relatives à la mise en place du marché intérieur ont donné une forte impulsion à la réalisation de cet objectif et ont soumis sa réalisation à un délai précis, le 31 décembre 1992.

Ce n'est effectivement qu'à partir du milieu des années 80, que le processus de libéralisation de certains services publics a débuté. En effet, dans la mesure où les services publics sont dotés de droits spéciaux et exclusifs, ils constituent des obstacles à la libre circulation des biens et des services. Si le Traité les protège, il n'empêche certainement pas les entreprises qui les gèrent d'être soumises aux règles de la libre circulation et de la concurrence. Cependant elles y sont soumises "dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement

² COM(85)310

en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie” (Article 86 §2), une disposition qui peut être interprétée plus ou moins restrictivement.

Sous l'impulsion du marché intérieur, l'action communautaire en ce qui concerne la libéralisation des services s'est donc généralisée depuis le début des années 90. La Commission a régulièrement mis en cause les droits spéciaux et exclusifs soit par son action administrative³, soit en proposant une législation communautaire appliquant aux secteurs en question les principes du marché intérieur. Les services publics de réseau, tels que l'énergie et les chemins de fer, ont par ailleurs été l'objet de législations communautaires visant principalement à ouvrir les marchés par la suppression des droits spéciaux et exclusifs ou du moins leur réduction substantielle, ne conservant le service public que sous une forme limitée. Dans ses arrêts portant sur cette question, la Cour de justice a quant à elle d'abord paru soutenir la démarche de la Commission, puis a eu de plus en plus recours à la dérogation prévue par l'article 86 § 2 du Traité CE pour protéger les activités de service public des règles de libération et de la concurrence.

La période la plus récente a vu toutefois un renforcement de la place du service public au niveau communautaire. La Commission a pris une position d'ensemble sur les services publics pour la première fois dans sa communication du 11 septembre 1996 sur "les services d'intérêt général en Europe". L'article 16 du Traité CE, introduit par le traité d'Amsterdam, reconnaît explicitement le rôle des services d'intérêt économique général. Puis, avec l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, l'accès aux services d'intérêt économique général a été élevé au rang de droit fondamental de l'Union européenne. Le débat à ce sujet se poursuit et la Commission a reconnu elle-même, dans son rapport sur les services d'intérêt général au Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, que compte tenu de la diversité de ces services, de leur organisation et de leurs modes de financement, l'application des règles relatives au marché intérieur et à la concurrence soulève parfois des problèmes complexes.

³ Traité instituant les communautés européennes, Article 226

Comme suite à son rapport au sommet de Laeken, la Commission a récemment publié une communication qui vise l'évaluation annuelle de la performance des services d'intérêt général en Europe, et en particulier les services de transports publics urbains. Cette démarche a été critiquée par plusieurs associations de collectivités locales. En effet, d'après elles, une telle évaluation des services de transports publics urbains est contraire au principe de subsidiarité. En outre, il est intéressant de noter que la Commission se défend de prendre quelque mesure législative que ce soit en faveur des transports publics urbains sur base de ce même principe de subsidiarité. Nous reviendrons sur ce point au Chapitre III.

b. Les actions

L'achèvement du marché intérieur se traduit donc par un élan de libéralisation des services, qui a d'abord touché aux secteurs des postes, des télécommunications, de l'énergie et maintenant à celui des transports.

La Directive (96/92/CE) concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité marque le début du marché intérieur de l'électricité. L'ouverture du marché dans le secteur du gaz devait se faire à partir de l'an 2000, suite à l'adoption de la Directive gaz (98/30/CE).

Conformément à la directive 96/19/CE de la Commission, le marché des télécommunications a été totalement ouvert à la concurrence le 1er janvier 1998.

Les services postaux sont partiellement libéralisés.

L'ouverture du marché des transports est toujours en cours. Elle a commencé tout d'abord par la libéralisation dans le secteur des transports internationaux de marchandises en 1998, et s'est poursuivie avec la libéralisation substantielle des transports internationaux de passagers pour ce qui concerne les transports routiers. Le transport fluvial est entièrement libéralisé. En ce qui concerne les transports ferroviaires, trois directives ont été adoptées en 2001 ayant pour objet la libéralisation des transports de marchandises par rail. Concernant les transports internationaux, nationaux, régionaux, et locaux de passagers une proposition de

règlement dont l'objectif serait d'ouvrir le marché à ces services, qui fera l'objet d'une discussion sous le chapitre III, est actuellement sur la table.

c. Les résultats

Il est évident que la libéralisation des services publics présente des enjeux en termes environnementaux plus ou moins importants en fonction des implications du secteur en question pour l'environnement. On peut donc affirmer que la libéralisation du secteur des télécommunications, par exemple, aura un impact négligeable sur l'environnement, ce qui ne suppose bien entendu pas qu'il en sera de même pour ce qui est des considérations sociales. Les secteurs de l'énergie et des transports présentent quant à eux des enjeux considérables en termes environnementaux et de développement durable.

Ainsi, la libéralisation et l'ouverture à la concurrence dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur ont jusqu'à maintenant eu un impact assez différent selon le secteur concerné et l'importance de la libéralisation dans ce secteur. En effet on peut dire que dans le domaine de l'énergie, les expériences de libéralisation déjà mises en œuvre semblent présenter des avantages en termes de coût pour le consommateur. Cela dit, cet avantage présente en lui-même déjà un "inconvenient environnemental" en ce sens que des prix réduits n'inciteront certainement pas le consommateur à réduire sa consommation d'énergie - et donc à contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation des ressources non-renouvelables. Par ailleurs, le développement des énergies renouvelables, généralement plus chères, peut être faussé dans un secteur où le prix le plus bas est le gagnant. Cela dit, on peut certes affirmer que ces impacts négatifs pourraient être compensés par des mesures de mise en place d'instruments économiques ou de promotion des énergies renouvelables. En effet, le développement d'énergies renouvelables est l'un des principaux objectifs de la politique énergétique communautaire. Mais une telle promotion sera certainement limitée par la politique de marché intérieur au nom de la non-discrimination et des dispositions du Traité en ce qui concerne les aides d'Etat. La Commission souligne d'ailleurs que la promotion des énergies renouvelables ne devra pas engendrer de

distorsions de concurrence et ne devra pas entraver le commerce dans le marché intérieur.

Si dans le domaine des transports de passagers, il est encore trop tôt pour évaluer les résultats des récentes initiatives de libéralisation du secteur au niveau européen - et dans le domaine des transports publics en particulier, le projet de règlement est encore dans le processus décisionnel -, nous bénéficions d'expériences de libéralisation de ce secteur entreprises à l'instigation des États membres. Ici, il y a des divergences notables en fonction des cas et de l'importance des mesures de libéralisation. La Grande-Bretagne, qui, elle, a choisi de privatiser ses services de transport aussi bien nationaux que locaux (mis à part l'agglomération de Londres), présente un exemple notablement désastreux du point de vue environnemental et social, même si certains textes le prônent comme un bon exemple en termes économiques. Il y a cependant d'autres exemples, notamment dans les pays scandinaves, où l'ouverture à la concurrence, de façon limitée, a abouti à de bons résultats en termes économiques sans pour cela diminuer les exigences environnementales. Nous reviendrons sur ces exemples dans le prochain chapitre.

Il semblerait qu'un impact social négatif à court terme sur l'emploi soit indéniable dans toutes formes de libéralisation. Cet impact devrait cependant être compensé, d'après la Commission, par les avantages en termes d'emploi générés par une forte croissance.

2) L'émergence d'une politique de l'environnement et d'une réflexion sur le développement durable

L'émergence d'une politique de l'environnement au niveau européen s'est faite graduellement et a été longtemps une simple conséquence de la nécessité d'harmoniser les normes nationales dans le cadre du marché commun plutôt qu'une véritable politique de l'environnement en tant que telle. Cela dit, bon nombre de mesures de protection de l'environnement ont cependant été adoptées à ce titre depuis le début des années 70. Ce n'est qu'à partir de l'Acte unique de 1986, que l'environnement prend une place dans le Traité en tant que politique communautaire.

A partir de là, cette politique occupe progressivement une place de plus en plus importante au niveau européen, et devient une des missions premières de l'Union européenne dans le Traité de Maastricht de 1992.

Si la réalisation d'un marché unique reste le principal objectif de l'Union européenne, le Traité de Maastricht a donc donné une place beaucoup plus grande au développement durable, qui devient une des missions de la Communauté. Cette mission doit par ailleurs être réalisée "par l'établissement d'un Marché Commun".⁴ Cet accent sur le développement durable a par ailleurs été renforcé par le Traité d'Amsterdam, signé en 1997, qui par un nouvel article stipule que "les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la communauté (...) en particulier afin de promouvoir le développement durable" (Article 6, TCE).

Si la politique de l'environnement s'est longtemps limitée à édicter des normes environnementales relativement techniques, elle a pris une ampleur considérable dans le cadre de l'émergence d'une réflexion sur le développement durable.

En effet, dans ce contexte, concrétisé par le Traité d'Amsterdam, la protection de l'environnement ne devrait plus se faire seulement de façon directe à travers la politique de l'environnement mais aussi de façon indirecte à travers toutes les politiques de l'Union.

Ces nouveaux objectifs se sont donc traduits par plusieurs initiatives, dont le processus de Cardiff qui a pour objectif l'intégration des considérations environnementales dans les différentes formations du Conseil, et la stratégie de l'Union européenne pour le développement durable.

⁴ Traité instituant la Communauté Européenne, tel que modifié par le Traité de Maastricht, Article 2

3) L'intégration des considérations environnementales dans les politiques de l'Union - le processus de Cardiff

a. Vue d'ensemble

Si la question de l'intégration environnementale dans les politiques sectorielles, n'est pas tout à fait nouvelle, et a été dans une plus ou moins grande mesure à l'agenda de l'Union européenne depuis les années 80 - en particulier en ce qui concerne les domaines de l'agriculture, de l'énergie et des transports -, cette question a pris toute son importance avec le Traité d'Amsterdam qui place le principe de l'intégration parmi les principes majeurs de la Communauté et le lie clairement avec la promotion du développement durable.

La signature du Traité d'Amsterdam a donc été le point de départ d'une réflexion plus profonde au sein des institutions européennes, sur la façon de rendre les politiques communautaires plus cohérentes avec les exigences de protection de l'environnement.

Le Conseil européen de Cardiff, en 1998, a ainsi lancé un processus visant à encourager les différentes formations du Conseil à mettre au point des stratégies afin d'intégrer les considérations environnementales dans leurs politiques et de proposer des mécanismes fondés sur des indicateurs pour pouvoir évaluer les progrès accomplis.

Le Conseil européen a dans un premier temps fait appel aux Conseils "Agriculture", "Énergie" et "Transport" afin de préparer de telles stratégies, ensuite aux Conseils "Développement", "Industrie" et "Marché intérieur" et pour finir aux Conseils "Ecofin", "Affaires Générales" et "Pêche".

A l'heure actuelle, toutes les formations du Conseil concernées ont entrepris cet exercice.

Les différentes stratégies et rapports développés dans ce contexte varient considérablement dans leur forme et leur contenu, d'une part parce qu'ils n'ont pas tous été développés au même moment, et aussi parce que le niveau d'intégration des facteurs environnementaux n'était sans doute pas le même pour toutes les formations du Conseil avant Cardiff.

Plusieurs études ont permis d'évaluer les principaux résultats de ce processus jusqu'à maintenant, et il est intéressant de relever ici certaines de leurs conclusions.

D'après le rapport de l'IEEP à ce propos⁵, « aucune des formations du Conseil n'a eu recours aux données scientifiques disponibles dans la formulation de leurs stratégies, et la plupart ont été très peu explicites à propos des problèmes environnementaux de leur secteur. Par ailleurs, pas une seule n'a repris la suggestion du Conseil européen d'inclure des objectifs environnementaux concrets dans sa stratégie ».

D'après le rapport de ECOLOGIC⁶, « l'incapacité ou le manque de volonté de certaines formations du Conseil de reconnaître l'ensemble des conséquences environnementales négatives de leurs politiques, et leur tendance à n'aborder que des problèmes spécifiques ayant des solutions évidentes, remet en cause les chances de succès de l'intégration de la politique de l'environnement dans l'Union européenne ».

En outre, si les objectifs des stratégies devaient être développés sur base d'une analyse des problèmes, aucune des formations du Conseil, à l'exception du Conseil Transport, n'a pris une telle approche dans l'élaboration des stratégies. Par ailleurs, « la définition des objectifs dans toutes les stratégies n'est, dans l'ensemble, pas

⁵ Institute for European Environmental Policy, "l'efficacité des stratégies d'intégration du Conseil et les options pour poursuivre le processus de Cardiff", p. iii, traduit de l'anglais par l'auteur

⁶ "Results of the "Cardiff-Processes - Assessing the State of Development and Charting the way ahead", Rapport réalisé pour l'agence fédérale allemande de l'environnement et le Ministère fédéral allemand pour l'environnement, la protection de la nature et la sécurité nucléaire, p. 4, traduit de l'anglais par l'auteur

suffisante en ce sens qu'ils ne sont pas précis et ne sont pas assortis d'un calendrier et de dates cibles »⁷.

Le Conseil Transport est par ailleurs le seul ayant développé des indicateurs spécifiques pour l'intégration d'exigences environnementales.

Il est intéressant de noter que "l'agence européenne pour l'environnement (AEE), n'a reçu aucune demande des formations du Conseil afin d'entreprendre des études en relation avec les stratégies. Il semblerait aussi que les rapports sur l'état de l'environnement de l'AEE n'aient pas servi non plus au développement des stratégies. L'AEE a cependant joué un rôle dans le développement d'indicateurs, tout particulièrement pour le secteur des transports"⁸.

Par ailleurs, les différentes formations du Conseil n'auraient apparemment entrepris aucune procédure de consultation des acteurs concernés.

Malgré ces points faibles, le rapport de l'IEEP conclut que "le processus de Cardiff a été utile et pourrait, moyennant quelques améliorations, constituer une contribution importante à l'intégration environnementale et au développement durable"⁹.

Les études ont toutes placé, par ailleurs, leur espoir sur le Sommet de Göteborg, qui devait être pour elles l'occasion de donner un nouvel élan au processus, en dressant des lignes directrices plus claires pour l'élaboration des stratégies et en indiquant un calendrier clair pour la finalisation des stratégies.

Or, si Göteborg a vu l'adoption de la stratégie de développement durable de l'Union européenne, il est loin d'avoir impulsé ce nouvel élan tant attendu.

Par ailleurs, une critique qui peut être faite à propos du processus de Cardiff est qu'il vise principalement le Conseil - et donc seulement de façon indirecte la Commission

⁷ ECOLOGIC, "Results of the "Cardiff-Processes - Assessing the State of Development and Charting the way ahead", p. 5, traduit de l'anglais par l'auteur

⁸ IEEP, "l'efficacité des stratégies d'intégration du Conseil et les options pour poursuivre le processus de Cardiff", p. 7, traduit de l'anglais par l'auteur

- et ne vise au contraire pas du tout le Parlement européen. Or, la Commission détient le pouvoir exclusif d'initiative en matière de législation et le Conseil, et de plus en plus le Parlement européen, ont eux le pouvoir d'approuver les lois. Ce processus d'intégration des considérations environnementales dans les politiques devrait donc s'appliquer à toutes les institutions, et en particulier à la Commission européenne, dont le rôle est d'envisager l'opportunité des initiatives et d'étudier leur faisabilité à travers un processus de préparation et de consultation des autres services et des acteurs concernés qui peut durer plusieurs années.

La Commission est certes étroitement liée au processus de Cardiff et a joué un rôle fondamental dans la préparation de certaines stratégies. Néanmoins, son rôle dans ce processus reste celui de soutenir le Conseil plutôt que de remettre en question ses propres politiques et méthodes de travail. Suite aux Conseils européens de Göteborg et de Laeken, la Commission s'est cependant engagée à mettre en place un instrument d'analyse d'impact sur le développement durable de toutes ces propositions, dans le contexte de la stratégie de développement durable et du Livre blanc sur la Gouvernance¹⁰.

Par ailleurs, le processus de Cardiff a eu pour effet de stimuler les efforts d'intégration au sein de la Commission. D'après le rapport de l'IEEP, le groupe d'experts conjoint environnement et transport, présidé en rotation par la DG Environnement et la DG Transport, est l'exemple le plus notable d'un groupe de travail "intégration" dans le cadre du processus de Cardiff. En outre, pratiquement toutes les Directions Générales de la Commission ont préparé des communications sur l'intégration de considérations environnementales et du développement durable dans leurs champs de compétences.

b. L'intégration des préoccupations environnementales et de développement durable dans la politique du Marché intérieur

Ainsi que l'a souligné la Commission, l'achèvement du marché intérieur se traduit aussi par certains conflits avec des exigences de protection de l'environnement

⁹ IEEP, "l'efficacité des stratégies d'intégration du Conseil et les options pour poursuivre le processus de Cardiff", p. v, traduit de l'anglais par l'auteur

¹⁰ COM (2001) 428

imposées par certains États membres. “Les normes environnementales sont en effet parfois perçues comme des entraves à l'accès au marché et les marchés ouverts comme des menaces pour la qualité de l'environnement”¹¹.

Si les affaires devant la Cour de Justice européenne résultant de certains conflits entre marché intérieur et environnement se sont multipliées depuis la fin des années 80, la question de l'intégration des préoccupations environnementales et de développement durable dans la politique du Marché Intérieur n'est abordée de façon explicite par la Communauté qu'à partir du lancement du processus de Cardiff. C'est alors que la Commission adopte une communication sur le marché intérieur et le développement durable et que le Conseil Marché intérieur est appelé à élaborer une stratégie dans le cadre du processus de Cardiff. En outre, le Livre blanc de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur, qui a été le véritable moteur dans la réalisation de cet objectif, ne fait aucune référence aux impacts possibles de celui-ci en termes sociaux et environnementaux.

La stratégie du Conseil “Marché Intérieur”

Dans sa stratégie d'intégration¹², le Conseil Marché Intérieur souligne que l'objectif de la politique de marché intérieur doit rester tel qu'il est défini dans le Traité, c'est-à-dire l'abolition des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, et qu'au contraire l'objectif de la mise en place d'un niveau élevé de protection de l'environnement en Europe doit être atteint par le biais de la politique de l'environnement, et en particulier le 6ème programme d'action communautaire pour l'environnement et la stratégie pour le développement durable de l'Union européenne devront servir de base à cela. Cependant l'objectif de la stratégie devrait être de “faire en sorte que l'évolution future du marché intérieur tienne compte de la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement et de promouvoir la croissance économique et la cohésion sociale”¹³. La formulation de cet objectif ne semble pas traduire une réelle volonté d'intégration des exigences

¹¹ Communication de la Commission sur le marché unique et l'environnement, 1999, p. 3

¹² Conseil Marché intérieur, 2001, “Stratégie relative à l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur”

¹³ Conseil Marché intérieur, 2001, “Stratégie relative à l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur”, point 2.1, p. 2

environnementales de façon à promouvoir le développement durable à travers la politique du marché intérieur. Et ceci, d'autant plus que la stratégie affirme que les objectifs divergents du marché intérieur et de l'environnement devront être accomplis séparément à travers leurs politiques propres.

Il est intéressant de noter que les objectifs en termes d'intégration formulés dans la stratégie sont nettement moins forts que ceux formulés dans le rapport¹⁴ qui l'a précédé. Celui-ci affirmait en effet que "dans le domaine du marché intérieur, le défi consiste à élaborer une approche équilibrée qui puisse assurer à la fois le respect des règles du marché unique et un niveau élevé de protection de l'environnement tout en tenant pleinement compte des exigences sociales et économiques et en présentant des avantages indéniables pour les citoyens"¹⁵.

Il semblerait que la plus grande faiblesse de la stratégie soit celle de ne pas souligner les problèmes et conflits existants ou potentiels entre le marché intérieur et l'environnement. En effet, le seul problème explicitement mentionné dans le document est celui des pressions accrues sur les ressources que peut provoquer l'accroissement de l'activité économique. Ce problème est certes de première importance, mais il ne fait pas l'objet d'une analyse plus poussée et n'est pas non plus repris dans les domaines devant faire l'objet de mesures d'intégration. La question de la libéralisation et de l'ouverture des marchés n'est par contre pas abordé en tant que telle. Le document souligne simplement qu'un niveau élevé de protection de l'environnement n'est pas nécessairement incompatible avec la libre circulation des marchandises et des services. Si cette affirmation laisse entendre que ces deux objectifs peuvent être incompatibles dans certains cas, le document n'aborde pas ces éventualités, et semble se baser sur l'hypothèse qu'il n'y a pas de conflit fondamental entre ces deux objectifs et que les éventuels problèmes qui peuvent se présenter à l'heure actuelle seront résolus lorsque le marché intérieur sera achevé.

¹⁴ Rapport du Conseil "Marché intérieur" au Conseil européen d'Helsinki sur l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur, 30/11/1999

Le rapport souligne par ailleurs la suprématie du marché intérieur, et, comme le relève le rapport de l'IEEP¹⁶, ne présente aucune analyse de la question de savoir si le marché intérieur est en lui-même une partie du problème ou bien s'il est au contraire une solution potentielle pour atteindre les objectifs environnementaux et de développement durable. Dès lors, la stratégie ne remet aucunement en cause les règles et principes du marché intérieur.

La stratégie du Conseil Marché intérieur présente donc de nombreuses faiblesses et le rapport ECOLOGIC va jusqu'à dire qu'elle « établit des objectifs et des mesures qui sont susceptibles d'être préjudiciables à la politique de l'environnement »¹⁷.

Par ailleurs, le texte ne démontre pas une « compréhension suffisante des exigences de protection de l'environnement ou des obstacles à la politique de l'environnement créés par la politique du marché intérieur »¹⁸.

La Communication de la Commission sur le Marché unique et l'Environnement

Il est intéressant d'examiner certaines des considérations formulées par la Commission dans sa communication sur le Marché unique et l'Environnement¹⁹, d'autant plus que celle-ci a servi en partie de base à la stratégie du Conseil. Celle-ci va en effet bien plus loin que la stratégie du Conseil en affirmant qu'« il existe inévitablement des tensions entre le fonctionnement du marché unique et la mise en œuvre de la politique de l'environnement. Les normes environnementales sont parfois perçues comme des entraves à l'accès au marché et les marchés ouverts comme des menaces pour la qualité de l'environnement »²⁰. Mais là aussi la Commission ne remet aucunement en cause les règles et principes du marché

¹⁵ Rapport du Conseil « Marché intérieur » au Conseil européen d'Helsinki sur l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur, 30/11/1999, p. 1

¹⁶ Institute for European Environmental Policy, « l'efficacité des stratégies d'intégration du Conseil et les options pour poursuivre le processus de Cardiff »

¹⁷ Rapport de ECOLOGIC « Results of the « Cardiff-Processes - Assessing the State of Development and Charting the way ahead », p. 5, traduit de l'anglais par l'auteur

¹⁸ Rapport de ECOLOGIC « Results of the « Cardiff-Processes - Assessing the State of Development and Charting the way ahead », p. 19, traduit de l'anglais par l'auteur

¹⁹ COM(1999)263

²⁰ Communication de la Commission sur le marché unique et l'environnement, 1999, p. 3

intérieur et semble indiquer que la réalisation complète du marché unique permettra de résoudre bon nombre de problèmes.

Par ailleurs, la Communication se limite à analyser essentiellement les questions concrètes auxquelles s'est trouvée confrontée la Communauté au sujet des liens entre le marché unique et les politiques environnementales. Il s'agit donc essentiellement du domaine de la libre circulation des biens.

La Commission met aussi l'accent sur l'intégration de critères environnementaux dans les marchés publics tout en soulignant que l'objet principal de ces marchés doit rester celui de l'avantage économique.

La Commission aborde par ailleurs la question de la libéralisation des services publics en affirmant que l'ouverture des marchés peut en soi, à divers égards, contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux. Elle n'aborde cependant pas les impacts négatifs potentiels de cette libéralisation.

En outre, la Communication propose de mettre en place un système d'analyse d'impact qui permettrait d'évaluer la façon dont les mesures environnementales proposées contribueront à améliorer le fonctionnement du marché unique. Par contre, l'opportunité d'évaluer l'impact des mesures prises dans le cadre du marché intérieur sur l'environnement, n'est pas abordée.

Il est intéressant de noter que si dans sa communication sur le marché intérieur et l'environnement, la Commission identifie la libéralisation des transports de passagers comme étant un instrument permettant de réduire l'impact qu'exerce le secteur du transport sur l'environnement, ceci n'est pas repris dans les actions nécessaires servant à l'intégration des questions d'environnement et de développement durable dans la politique des transports, identifiées dans la stratégie du Conseil "Transport" à ce sujet²¹.

²¹ Stratégie du Conseil relative à l'intégration des questions d'environnement et de développement durable dans la politique des transports, soumise par le Conseil Transports au Conseil européen d'Helsinki, 1999

c. Quel est l'avenir du processus de Cardiff?

Afin de tenter de tirer quelques conclusions quant à l'évolution possible du processus d'intégration, il est intéressant de passer en revue les différents rapports et les conclusions du Conseil ayant marqué les principales étapes de ce processus.

Une des principales évolutions depuis le lancement du processus de Cardiff a été la mise en place d'une véritable stratégie pour le développement durable de l'Union européenne²², adoptée au sommet de Göteborg en 2001, dont l'objectif est d'assurer la concordance des politiques ayant pour objet un développement durable du point de vue économique, social et environnemental. Si cette stratégie, par sa portée plus vaste, est maintenant au premier plan en terme d'instrument d'intégration, le processus de Cardiff, confiné aux différentes formations du Conseil, reste à l'agenda.

Cette stratégie marque bien la nécessité d'adopter une nouvelle approche dans l'élaboration des politiques, et souligne qu'il "arrive trop souvent qu'une mesure permettant d'atteindre des objectifs dans un certain domaine empêche de progresser dans un autre"²³. Il est intéressant de noter que parmi les actions que prévoit la stratégie se trouve celle stipulant que "toutes les politiques doivent avoir pour priorité le développement durable". Si cette affirmation semble traduire un véritable pas en avant vers le développement durable, elle est quelque peu nuancée par la formulation plus faible qui la suit indiquant qu'il "faudra notamment, lors du prochain réexamen des politiques communes, réfléchir aux moyens de les faire davantage participer au développement durable"²⁴.

Dans son rapport de synthèse sur l'intégration des exigences environnementales en vue du Conseil européen de Göteborg, la Présidence suédoise avait souligné que "le processus de Cardiff n'est qu'à ses débuts, et doit être poursuivi et approfondi, notamment en vue d'assurer le suivi des résultats atteints jusqu'à présent dans les

²² COM(2001)264, 16/6/2001

²³ COM(2001)264, 16/6/2001, p. 4

²⁴ COM(2001)264, 16/6/2001, p. 6

différents secteurs et d'en tirer parti"²⁵. Par ailleurs, l'intégration sectorielle devrait contribuer à la mise en œuvre de la stratégie pour le développement durable.

Le Conseil européen de Göteborg a par ailleurs ajouté une dimension environnementale au processus de Lisbonne pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale. En outre, le Conseil européen a souligné la nécessité, dans le cadre de la stratégie pour le développement durable, "d'examiner d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques et d'en tenir compte dans le processus de décision"²⁶. Cela renforce le principe auquel avait souscrit le Conseil européen de Cardiff selon lequel les principales propositions présentées par la Commission doivent être accompagnées d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Pour arriver à une telle coordination des politiques, le Conseil européen de printemps devrait formuler des orientations politiques pour promouvoir le développement durable. La Commission est par ailleurs tenue d'évaluer la mise en œuvre de la stratégie de développement durable dans son rapport annuel de synthèse.

Le Conseil européen de Barcelone, sous Présidence espagnole en 2002, devait donc examiner la stratégie et proposer des orientations politiques pour promouvoir le développement durable dans l'Union européenne. Dans ses conclusions²⁷, le Conseil européen confirme bien la nécessité qu'une même attention soit apportée aux considérations d'ordre économique, social et environnemental, dans le processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions. Cependant, les conclusions restent limitées et ne définissent pas de véritables orientations politiques en faveur du développement durable. Par ailleurs, il est intéressant de noter que dans la suite de ces conclusions, portant en particulier sur la nécessité d'un climat plus favorable à l'esprit d'entreprise et à la compétitivité, les considérations environnementales et la notion de développement durable disparaissent tout à fait du texte au profit du "développement économique et social de l'Union".

²⁵ Conseil, Présidence suédoise, 2001, "Intégration des exigences environnementales dans les politiques sectorielles et stratégie communautaire pour le développement durable - présentation du rapport de synthèse établi par la présidence", 9096/1/01 REV 1, p. 5

²⁶ Conseil européen de Göteborg, Conclusions de la présidence, 2001, p. 5

²⁷ Conseil européen de Barcelone, Conclusions de la Présidence, 2002

Pour ce qui est du rapport de synthèse de la Commission “La stratégie de Lisbonne - Réussir le changement”²⁸, en vue du Conseil européen de Barcelone, celui-ci ne tient pas suffisamment compte de la dimension environnementale, comme le souligne la contribution du Conseil Environnement au Conseil européen de Barcelone, qui ajoute que “le rapport suivant devra rendre compte de manière plus large et plus complète des questions d’environnement, afin d’instaurer une nouvelle approche de l’élaboration des politiques dans laquelle les trois dimensions du développement durable soient traitées de manière équilibrée, en vue de leur intégration progressive”²⁹.

Il est étonnant de noter que dans le rapport de la Présidence espagnole au Conseil européen de Séville “Donner un nouvel élan à la stratégie de Lisbonne : Progrès réalisés dans l’exécution des mandats adoptés par le Conseil européen de Barcelone”³⁰, la “dimension environnementale” est absente et aucune référence n’est faite au développement durable, le rapport se focalisant essentiellement sur la compétitivité et le marché.

Pour ce qui est du secteur du marché intérieur en particulier, on peut relever que dans sa contribution au Conseil européen de Barcelone, le Conseil Marché Intérieur ne fait référence au développement durable et à la nécessité d’intégrer les exigences environnementales dans sa politique, que dans les considérants, où il rappelle “sa contribution au Conseil européen de Göteborg”³¹.

d. Conclusions

D’après le passage en revue sommaire des principaux documents institutionnels publiés dans le cadre du processus de Cardiff et de la nouvelle stratégie de développement durable de l’Union européenne, il semblerait que si la volonté politique de promouvoir plus de cohérence dans les politiques européennes dans le cadre du développement durable, existe bien, celle-ci ne se traduit pas encore dans les orientations et actions des différentes formations du Conseil et de la

²⁸ SEC(2002) 29, 4/2/2002

²⁹ SN 100/1/02 REV 1, p. 64

³⁰ N°9909/02, 14/06/2002

Commission. Celles-ci ne reflètent en effet que rarement l'approche intégrée du développement durable et ont tendance à considérer le développement de leur propre secteur uniquement. Il semble difficile à ce stade d'évaluer quelle peut être l'évolution en ce qui concerne l'intégration des exigences environnementales dans les politiques communautaires dans une perspective de développement durable.

Toutefois, l'adoption récente par la Commission d'une communication sur l'analyse d'impact³², constitue un pas dans la bonne voie. La Commission prévoit en effet d'introduire l'analyse d'impact en tant qu'instrument destiné à améliorer la qualité et la cohérence du processus d'élaboration des politiques. Celui-ci devrait contribuer, d'après la Communication, "à un environnement réglementaire efficace et performant ainsi qu'à une mise en œuvre plus cohérente de la stratégie européenne de développement durable »³³.

³¹ SN 100/1/02 REV 1, p. 50

³² Com(2002)276, 5/6/2002

³³ Com(2002)276, 5/6/2002, p. 2

CHAPITRE II: La problématique des transports urbains

De façon à pouvoir examiner les implications en terme de développement durable que peut avoir la politique du marché intérieur dans le cadre de son action sur l'ouverture des marchés dans le secteur des transports publics urbains, il convient de donner un aperçu de la problématique des transports urbains et de celui de la gestion, sous forme régulée, libéralisée ou déréglementée, des services de transports publics urbains.

1) Contexte

a. Transports et développement durable

Comme nous le savons, la mondialisation de l'économie et l'accroissement du bien-être général dans les pays industrialisés ont pour conséquence l'augmentation quasi-exponentielle de la demande de transports motorisés. Les transports comptent désormais pour plus de 80% des émissions de polluants liées activités humaines dans l'atmosphère. Le secteur des transports constitue donc l'enjeu majeur de l'engagement de l'Union européenne, dans le cadre de l'accord de Kyoto, de stabiliser à l'horizon 2010 l'ensemble de ses émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990.

Selon un rapport du Conseil de l'Europe³⁴, les coûts externes des transports, comprenant les coûts des accidents et de la congestion, mais ne tenant pas compte des effets du changement climatique, représentent approximativement 5% du Produit National Brut des pays de l'OCDE. Dans le rapport de la Commission européenne "La voie de la mobilité durable - Réduire les coûts externes des transports", d'avril 2000, les coûts externes environnementaux, hors congestion, des transports en Europe atteindraient 530 milliards d'euros en 1995, soit 7,8% du PIB

³⁴ "Gestion et Financement des Transports Publics Urbains", Autorités locales et régionales en Europe n°69, p. 23

de l'Union européenne. La pollution atmosphérique et les changements climatiques représentant 48% de ces coûts externes³⁵.

Dans le cadre du protocole de Kyoto, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8% par rapport à leur niveau de 1990 d'ici à 2010. Or, en 1998, la consommation énergétique des transports représentait 28% des émissions de CO₂, le principal gaz à effet de serre. Si rien n'est entrepris pour renverser la tendance de la croissance du trafic, les émissions de CO₂ dues au transport devraient encore augmenter d'environ 50% entre 1990 et 2010.

Le secteur des transports est donc un des secteurs de l'économie dont l'impact aussi bien sur le développement économique que sur l'environnement est énorme. Il est donc au cœur de la problématique du développement durable.

b. Les problèmes de pollution et de congestion en ville

Avec plus de 8 personnes sur 10 vivant désormais en ville, les problèmes de transports en ville deviennent particulièrement importants et aux problèmes d'émission de polluants s'ajoutent les problèmes environnementaux et sociaux du bruit, de l'insécurité, de la congestion et de la diminution de la qualité de la vie. Les conséquences relatives à la congestion sont d'ailleurs négatives du point de vue économique, puisque le développement économique a besoin d'une plus grande mobilité. L'emprise des équipements routiers sur le sol et les ruptures que cela apporte dans les villes, sont aussi des problèmes dont l'ampleur est de plus en plus apparent.

Malgré ces problèmes, les tendances ne semblent pas s'inverser mais, au contraire, semblent se poursuivre. Si nous prenons l'exemple de l'Île de France, « entre 1976 et 1991, le nombre de déplacements par personne, qui, globalement, est stable, a

³⁵ D'après Oudin, (2000), "Politique des transports: l'Europe en retard", rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports

augmenté de 33% en voiture, et de 6% en transport collectif, mais la marche a enregistré une baisse de 19% »³⁶.

c. Le rôle des transports publics

Si les politiques ont longtemps privilégié la voiture, au moyen de politiques d'aménagement du territoire et de planification urbaine qui ont répondu aux besoins des conducteurs au détriment des besoins des citoyens, les tendances sont en train de se renverser face aux problèmes de congestion et de pollution croissants. Une des principales mesures pour renverser les tendances est bien entendu le développement du transport public. "Le transport public apparaît en effet comme le meilleur allié de la qualité de la vie en ville. Sa nécessité est de plus en plus manifeste, car il assure l'accessibilité aux activités urbaines, il constitue un mode de déplacement en ville préservant les équilibres économiques et écologiques, permet la qualification des espaces urbains, accompagne le développement des territoires, assure la cohésion sociale"³⁷.

Par ailleurs, les estimations des coûts environnementaux de la circulation en ville semblent indiquer que les coûts unitaires par passager au kilomètre sont beaucoup moins élevés pour les transports publics que pour les voitures.

"Leur efficacité énergétique, y compris celle des bus, serait de 2 à 2,5 fois meilleure que celle de l'automobile, au passager transporté". Par ailleurs "le bus est aussi deux fois plus économe en espace public que le vélo et huit fois plus que la voiture, si on cumule l'usage pour la circulation et le stationnement par passager transporté"³⁸. Les transports en commun sont aussi généralement considérés comme étant moins générateurs de bruit.

³⁶ Duchène, « Le plan de déplacements urbains en Ile-de-France », Actes du Colloque « Les enjeux du transport public dans les villes européennes », p. 73

³⁷ Heurgon, « Villes et transports publics en devenir : la démarche prospective de la RATP », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p. 53

³⁸ Duchezeau, « La question de l'écologie dans la stratégie de la RATP », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p. 218-219

Les transports publics semblent donc être un outil privilégié de protection de l'environnement.

Il ne faut pas oublier que les transports en commun jouent un rôle social très important en offrant une mobilité et un accès aux équipements de la ville pour tous.

Par ailleurs, ayant été conçus essentiellement comme un service public servant aux citoyens n'ayant pas de voiture, les transports publics servent désormais au développement durable en milieu urbain. En effet, "tandis que jusqu'aux années 70, la fonction principale du transport public était de satisfaire aux besoins individuels des membres de la société ayant le moins de moyens, l'approche envers le rôle des Transports publics a progressivement changé, se dirigeant désormais vers sa contribution indispensable à la réduction de la congestion et à la préservation de l'environnement"³⁹. Les transports publics ont indéniablement un bilan positif par rapport à la voiture en termes de pollution, d'utilisation d'espace et d'accessibilité. Cette considération amène d'ailleurs à repenser la politique de tarification des transports en commun, puisque s'ils jouent toujours un rôle en terme d'accessibilité des plus démunis, ce n'est plus son rôle principal, et que ces nouveaux clients potentiels sont en mesure de payer le prix plein.

2) Les réponses aux problèmes de congestion et de pollution en ville

a. Quels sont les problèmes auxquels sont confrontés les politiques?

Aujourd'hui les décideurs sont confrontés aux conséquences de politiques urbaines qui ont encouragé l'utilisation de la voiture tout au long du 20ème siècle, ce qui a suscité une mainmise des voitures sur les villes, provoquant congestion, pollution, bruit, insécurité routière et diminution de la qualité de la vie dans les villes. Par ailleurs, ils sont confrontés à des besoins croissants de mobilité, indispensable au bien-être et au développement économique de la ville.

³⁹ Viegas, Public Transport in the sustainable urban transport policy package : taking an integral approach – prepared for the ECMT/OECD workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999, p. 2, traduit de l'anglais par l'auteur

Les villes sont arrivées à un moment, où, sous la pression des changements climatiques et des exigences du protocole de Kyoto au niveau global, et dans un contexte de grippage au niveau local, il est indispensable d'agir.

Cependant, si la nécessité de changer les modes de transports dans les villes s'inscrit de plus en plus depuis quelques années dans les consciences et à l'agenda des décideurs, et si un certain nombre d'outils ont été développés, tels que de meilleurs transports publics, la promotion du vélo, du covoiturage (etc.), afin de favoriser ce changement modal, le trafic ne diminue pas et les prévisions pour les prochaines années ne semblent pas indiquer de changements positifs.

Les problèmes à résoudre sont en effet fort complexes puisqu'il ne s'agit pas d'agir sur un seul élément de la politique urbaine mais sur tous et de façon cohérente. "Comme la mobilité contemporaine est liée à un certain type de développement urbain, toute politique ne portant que sur les transports risque d'être inefficace. Le Transport public doit être repensé dans une perspective globale qui intègre l'ensemble des politiques urbaines"⁴⁰. Une politique en faveur d'une meilleure offre de transport public doit s'accompagner de certaines mesures de stationnement, de planification urbaine, de mesures à l'encontre des entreprises, du tourisme etc.

Par ailleurs, il s'agit non seulement d'adopter une approche intégrée en agissant sur tous les aspects de la politique urbaine, mais aussi de résoudre et d'éviter les incohérences, car « les décisions prises en termes de politique urbaine donnent très souvent des messages divergents aux consommateurs, puisque chaque département ne prend en compte que son agenda strict sans tenir compte d'une vision plus globale »⁴¹.

Parallèlement à cette nécessité grandissante d'agir au niveau politique afin d'apporter des solutions aux problèmes de la ville, les villes sont de plus en plus soumises à des contraintes en termes de réduction des dépenses publiques, se traduisant souvent par un certain retrait des pouvoirs publics de la gestion des

⁴⁰ Heurgon, « Villes et transports publics en devenir : la démarche prospective de la RATP », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p. 53

⁴¹ Viegas, Public Transport in the sustainable urban transport policy package : taking an integral approach – prepared for the ECMT/OECD workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999, p. 3, traduit de l'anglais par l'auteur

services publics au bénéfice d'entreprises privées. Comme la souligne Potter et Enoch⁴², Ces deux tendances semblent donc contradictoires.

Il ne faut par ailleurs pas négliger le comportement du citoyen/consommateur, qui est bien entendu le facteur premier dans la problématique des transports. Or, si la prise de conscience générale envers les problèmes globaux de changements climatiques, et ceux plus locaux de congestion et de pollution, ne cesse de s'accroître, les tendances ne semblent pourtant pas fléchir. "Les enquêtes d'opinion offrent en effet l'image de citoyens attentifs à leur environnement, à la qualité de la vie urbaine, souhaitant le développement des transports publics, tandis que les enquêtes de mobilité pointent la croissance apparemment inexorable des usagers de l'automobile". Cela dit, "on peut observer par ailleurs qu'une part notable des circulations est produite par une petite minorité de personnes"⁴³. Et il y a bien sûr beaucoup de raisons pour lesquelles la voiture semble toujours y gagner sur les transports publics, dont en particulier le fait que les gens ne sont pas conscients du coût réel (externe) de leur voiture, et de l'avantage réel (pour la société en général) des transports en commun. Mais nous n'entrerons pas, dans le cadre de cette étude, dans le débat sur les instruments économiques.

b. Quelles sont les réponses apportées?

En raison de la complexité des problèmes, et de la nécessité d'adopter une approche cohérente vis-à-vis de la mobilité urbaine, les villes ont de plus en plus recours à de véritables plans de mobilité qui essayent de recouvrir tous les aspects de la problématique. En effet, inverser les tendances en matière de mobilité urbaine doit passer par une réelle réflexion intégrée sur le fonctionnement de la ville, le système de transport et la planification urbaine. L'amélioration et la promotion des transports publics devront donc être accompagnées d'une série d'autres mesures complémentaires. Il semblerait d'ailleurs qu'un système de transports en commun de très bonne qualité qui ne serait pas accompagné par d'autres mesures aurait très

⁴² Potter, Enoch, "Regulating Transport's environmental impacts in a deregulated world, 1997"

⁴³ Massot, Orfeuill, « Stratégies urbaines et régulations de la mobilité quotidiennes des villes européennes », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p. 291

peu d'impact sur le changement modal. Selon J-P Bailly, le "déterminant absolu pour l'usage de l'automobile est la capacité de stationner"⁴⁴.

"Une analyse du système de mobilité urbaine montre que des politiques solides ne peuvent être définies qu'à condition de prendre en considération toutes les composantes du système, et les relations entre ces différentes composantes"⁴⁵.

Cela dit, pour tenter réellement d'inverser les tendances, il faut des mesures coordonnées, mais il faut surtout faire des choix généralement impopulaires. Or ces choix sont difficiles à prendre, puisqu'ils comportent le risque que l'électorat ne soit pas satisfait. Mais les exemples de villes qui font des choix radicaux en termes de mobilité urbaine se multiplient. Ils montrent en effet, qu'en proposant des mesures restrictives dans le cadre d'une stratégie cohérente comportant des mesures pour contrebalancer les effets négatifs, les villes peuvent faire accepter ces choix. Et ceci, d'autant plus qu'elles s'accompagnent d'un réel processus de participation et de sensibilisation des citoyens et des différents acteurs. L'exemple récent de projet de péage urbain à Londres le montre bien. Plus de 60% des habitants seraient favorables à la mise en place d'un système de tarification, s'élevant à 5 livres, pour toute voiture entrant dans le centre de Londres.

Toutefois, si les réticences des décideurs envers des mesures radicales sont parfois dues au risque de perdre une partie de l'électorat, elles sont aussi parfois dues à la simple peur "d'empirer la situation, en réduisant par exemple l'espace routier disponible pour créer des voies prioritaires pour les bus"⁴⁶.

Plusieurs auteurs prônent la voie de la planification locale participative pour remédier aux faiblesses de la planification urbaine traditionnelle⁴⁷, d'autant plus que les

⁴⁴ Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p. 386

⁴⁵ Viegas, Public Transport in the sustainable urban transport policy package : taking an integral approach – prepared for the ECMT/OECD workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999, p. 4, traduit de l'anglais par l'auteur

⁴⁶ Last, « La planification des transports à Londres », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p.93

⁴⁷ Balducci, « Urbanisme et participation publique », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes"

habitants revendiquent une participation croissante à la prise de décision sur les projets qui les concernent.

Néanmoins, et pour en revenir au sujet de cette discussion, comme le souligne Last, les mesures restrictives ne seront certainement pas acceptables pour l'opinion publique - ni même pour les décideurs politiques - si les exploitants de transports collectifs ne sont pas capables de démontrer qu'ils offrent véritablement des prestations de qualité⁴⁸.

En outre, "les transports publics urbains doivent être irréprochables en matière de respect de l'environnement. Au-delà de l'enjeu de rééquilibrage des déplacements en faveur de modes effectivement écologiques, cette dimension a une valeur hautement symbolique"⁴⁹.

Par ailleurs, il est aussi très important d'avoir une forte intégration entre les différents modes de transports publics (bus, métro, tram, taxi etc.), de façon à offrir un service plus attractif et plus facile à utiliser pour le public. Une telle intégration doit se faire au niveau physique, tarifaire et logique, c'est à dire que les différents modes doivent former un tout homogène.

On peut alors se poser la question de savoir dans quelle mesure les autorités publiques peuvent concrétiser de telles approches intégrées dans le cas où le service de transport public est libéralisé. Certes, dans le cas de la concurrence régulée à travers les appels d'offres, l'autorité a le pouvoir d'imposer une certaine qualité de service dans la formulation du contrat (quoi qu'il y ait certaines limites, en particulier dans le cadre des directives sur les marchés publics), mais les conditions de gestion du service, et en particulier de sa qualité, resteront plus ou moins figées pendant toute la durée du contrat, qui peut aller au-delà de 8 ans pour les services de bus, et par conséquent les pouvoirs des autorités locales, en termes d'amélioration du service, seront amoindris. Il existe cependant des exemples de

⁴⁸ Last, « La planification des transports à Londres », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p. 98

⁴⁹ Duchezau, « La question de l'écologie dans la stratégie de la RATP », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p. 224

villes, en particulier au Danemark, ayant introduit des systèmes d'amélioration continue de la qualité. Comment donc articuler cet éloignement du secteur public de la gestion des transports en commun avec la nécessité de prise en main globale de la problématique urbaine par la collectivité de façon à apporter une véritable réponse au problème de la mobilité urbaine dans le contexte du développement durable?

Il semblerait indispensable, de façon à assurer une telle intégration, de maintenir un encadrement réglementaire et politique très fort. Il doit revenir à la collectivité d'assurer l'intégration réussie entre les différents modes de transports, ainsi qu'au sein même du système de transports publics si celui-ci est géré par plusieurs opérateurs différents. Par ailleurs, la mise en place d'un système de contrôle continu de la qualité du service offert semble primordiale.

En outre, de nombreux textes prônent un cadre réglementaire et organisationnel bien structuré pour les transports publics, avec une répartition claire des tâches entre les niveaux stratégiques, là où les objectifs sont définis, et opérationnel que la gestion soit en régie ou déléguée à un opérateur privé. Le manque d'un tel cadre est un facteur déterminant qui peut mettre en péril la définition et la mise en œuvre effective d'un système de mobilité cohérent, en particulier si une interaction efficace entre les différentes parties du système n'est pas assurée.

c. Conclusion

Si une gestion efficace du système de transports publics est indispensable, la libéralisation du secteur est rarement vue comme une solution en tant que telle aux problèmes de mobilité urbaine. Par contre, le manque d'efficacité de la gestion des transports publics peut souvent être attribué à la gestion directe par les pouvoirs publics du système de transports en commun.

Par ailleurs, les avancées en faveur du développement durable urbain ne tiennent pas seulement à une meilleure offre de transport public, mais à une combinaison intégrée de mesures. Nous discuterons plus loin des enjeux aussi bien positifs que

négatifs que peut susciter une libéralisation des transports publics en termes d'approche coordonnée et globale du développement durable urbain.

3) La libéralisation des transports publics

Dans l'analyse des implications en termes de développement durable de la libéralisation des services de transports publics urbains, il est utile de tenir compte des considérations suivantes.

On peut supposer qu'un système de transports publics sera compatible avec les principes du développement durable s'il répond à un équilibre entre son efficacité en termes économiques, sa contribution à la réduction des émissions de polluants et de bruit dans la ville (par la qualité de ses équipements et la réduction de la circulation en voiture qu'il permet), et sa capacité d'accessibilité (par la conception des équipements permettant notamment aux personnes à mobilité réduite de les utiliser, et par la couverture du réseau).

Les questions suivantes peuvent donc servir à orienter le débat sur les avantages et inconvénients des différentes formes de gestion des transports publics:

Le système de gestion des transports publics permettra-t-il:

- de réduire les dépenses publiques?
- d'augmenter considérablement la fréquentation des transports publics - notamment par l'amélioration de la qualité du service, l'interconnexion avec les autres modes de transports - et ainsi de diminuer l'utilisation de la voiture privée?
- d'investir dans des équipements modernes, présentant des avantages en termes d'émission de polluants et de bruit et d'accessibilité aux personnes ayant une mobilité réduite?
- d'assurer une couverture adéquate du réseau?

a. Etudes de cas

De façon à donner quelques pistes de discussion quant aux implications de la libéralisation des transports publics urbains pour le développement durable, nous allons présenter brièvement les différentes situations rencontrées en Europe pour ce qui est de la gestion des transports publics urbains. Nous regarderons ensuite plus en détail deux études de cas portant sur la gestion des transports publics en Grande-Bretagne et à Copenhague au Danemark.

A l'heure actuelle, les exemples de villes qui ont soumis leur système de transport public à la concurrence régulé (à travers un système d'appel d'offres) sont à trouver essentiellement dans les pays scandinaves et dans une certaine mesure en France. Le seul Etat membre ayant déréglementé le système des transports publics urbains est la Grande-Bretagne. Le système régulé reste la norme dans tous les autres pays de l'Union (Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne, Luxembourg, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal).

On peut dégager de ces expériences et d'études faites à ce propos les tendances générales suivantes. Les villes où le système est tout à fait déréglementé ont connu une forte baisse des coûts de production accompagnée d'une baisse importante de la fréquentation et d'une augmentation du nombre de kilomètres parcourus. Les villes ayant un système d'appel d'offres ont diminué leurs coûts et la fréquentation a augmenté sensiblement, quoiqu'il existe des variations entre les villes. Il est difficile de dégager des tendances claires pour les villes ayant un système en régie. En effet, beaucoup de villes présentent de très bons résultats aussi bien en termes de coûts que de fréquentation – la ville de Vienne représentant un bon exemple à ce sujet. D'autres, particulièrement dans les pays du sud de l'Europe, présentent des résultats moins satisfaisants, en particulier en termes de coûts. En règle générale, tous présentent cependant de bons résultats en termes d'accomplissement de la mission de service public.

Grande-Bretagne (en dehors de Londres)

Suite à une forte baisse de la fréquentation et à l'accroissement des subventions aux transports publics, le Gouvernement britannique a décidé de déréglementer et

privatiser complètement tous les services d'autobus urbains, à l'exception de Londres à partir d'octobre 1986.

"Ce système est unique en Europe puisqu'il permet une concurrence directe "sur la route" et une liberté de tarification. Il n'existe pas de planification des services par un organisme central (à l'exception de quelques services à vocation sociale), et aucune subvention n'est attribuée. Les clauses de sauvegarde en matière de qualité sont limitées à des exigences minimales de sécurité"⁵⁰.

Les nouveaux systèmes de gestion ont permis d'améliorer le rapport coût-efficacité et de réduire notablement les subventions. Les économies de coûts réalisées après l'introduction des appels d'offres sont de l'ordre de 25 à 35%.

Toutefois, durant la même période, la fréquentation moyenne des autobus a nettement chuté de 27,4 % entre 1985 et 1994 malgré un énorme accroissement, de l'ordre de 24% des kilomètres parcourus par les autobus.

Cette augmentation s'est largement concentrée sur les itinéraires les plus utilisés. En parallèle, les tarifs ont augmenté d'environ 25 %.⁵¹

Il semble clair que, si les résultats sont positifs en termes économiques, cette expérience a été désastreuse à la fois en termes environnementaux - par le manque d'investissement dans des équipements modernes, la réduction importante de la fréquentation et l'augmentation considérable des kilomètres parcourus - et sociaux - puisque les lignes non-rentables ont été abandonnées et que les prix ont augmenté.

Les raisons de l'échec de la privatisation des transports publics en Grande Bretagne, ne devraient cependant pas être attribuées au seul opérateur.

Il semblerait que ces tendances soient attribuables essentiellement à l'instabilité et au manque d'intégration des systèmes de transport public dans un environnement d'exploitation complètement déréglementé.

⁵⁰ Commission européenne, 1995, livre vert « Un réseau pour les citoyens – comment tirer parti du potentiel de transport de passagers en Europe », COM(95)601, p. 48

Cependant, une telle expérience dans un environnement plus réglementé aurait peut-être pu donner de meilleurs résultats⁵². En effet, avant 1998, et l'adoption du Livre blanc sur les transports en Grande-Bretagne, il n'y avait aucun plan global stratégique de développement des transports et « l'approche britannique pouvait se caractériser davantage par une résolution ad hoc des problèmes plutôt que relevant d'une planification stratégique »⁵³.

Toutefois, la comparaison de la situation à Londres, où le système de transport en commun est soumis aux appels d'offres, et dans le reste de l'Angleterre fait ressortir les avantages de la concurrence régulée sur la déréglementation. En effet, entre 1986 et 2000, le nombre de voyageurs utilisant les services d'autobus locaux a augmenté de 13 % à Londres.

Pour tenter d'inverser les tendances en terme de réduction de la fréquentation et d'augmentation des tarifs, le Livre blanc de 1998 sur les Transports du Gouvernement britannique a fait plusieurs propositions dont l'objectif est d'améliorer la qualité et de rendre plus attrayants les services de transports publics locaux. L'action principale est la mise en place de "partenariats pour la qualité" entre les collectivités locales et les opérateurs. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de ce type de partenariat.

Copenhague

A la différence de la plupart des capitales européennes, et malgré une population totale d'environ 1.8 million de personnes, la région de Copenhague est caractérisée par une longue tradition d'utilisation du vélo, et l'usage de la voiture individuelle reste assez limité. Par ailleurs, la ville se caractérise par un réseau d'autobus efficace et intégré. Cette constatation traduit une politique des transports, qui au cours des 30

⁵¹ D'après les données qui figurent dans le Livre vert de la Commission "Un réseau pour les citoyens" et le bulletin de statistiques des transports publics en Grande-Bretagne (DLTR, 2001)

⁵² D'après Pnina Plaut et Deborah Shmueli, Sustainable Transport - A comparative Analysis of Israël, the Netherlands and the United Kingdom, World Transport Policy and Practice, Volume 6, Number 1, 40-58, 2000, p. 49-50

⁵³ Pnina Plaut et Deborah Shmueli, Sustainable Transport - A comparative Analysis of Israël, the Netherlands and the United Kingdom, World Transport Policy and Practice, Volume 6, Number 1, 40-58, 2000, p. 44

dernières années, s'est basée sur des mesures restrictives, en particulier relatives au stationnement et à la réduction d'accès des voitures au centre ville, couplées avec des mesures de création de zones piétonnes et de promotion du vélo.

L'autorité du grand Copenhague (HUR) est responsable pour l'organisation des transports publics et pour la planification au sein de la région, et doit en particulier assurer la connection entre les transports publics, les vélos et les voitures au sein de la région dans le cadre d'un système de transport intermodal. L'exploitation des lignes de bus est soumise aux appels d'offres sur base de contrats à coût brut (pour lesquels l'opérateur ne prend aucun risque commercial). Dix opérateurs se partagent le marché. Si ceux-ci sont longtemps restés des opérateurs locaux de petite taille, de grands opérateurs internationaux reprennent désormais le marché.

Il revient à l'autorité HUR de déterminer les tarifs et horaires applicables, et de fixer les critères et les seuils pour la qualité, le service et la conception des bus. HUR reçoit tous les revenus provenant de la vente des tickets, de même que des subventions des autorités publiques des différentes communes de la région de Copenhague, et paye les opérateurs pour leur service quel que soit le nombre de passagers transportés. Ce modèle de gestion a été choisi par HUR, de façon à garantir que les services de transports publics soient déterminés par l'autorité publique afin d'offrir le meilleur service possible au citoyen d'un point de vue social. HUR est responsable de la planification des routes, quoique cet aspect soit réalisé en coopération avec les opérateurs. L'opérateur est lui responsable de l'exploitation des bus, et doit fournir des bus selon les critères stipulés dans le contrat. C'est par ailleurs la responsabilité de HUR d'effectuer des sondages d'opinion auprès des passagers et de traiter les plaintes et les informations.

L'attribution des marchés se base sur des critères de qualité et de prix.

Le système d'appel d'offres a été introduit progressivement depuis 1990 sur cette base, et a été accompagné par une stratégie politique claire. De très bons résultats ont dès lors été obtenus. Les coûts opérationnels ont baissé de 24% entre 1990 et 1997. La flotte d'autobus a été remplacée et la qualité a augmenté. Par ailleurs, la fréquentation des transports publics a augmenté d'environ 8% entre 1993 et 1997.

Il semblerait cependant que la qualité du service et la fréquentation aient marqué une baisse depuis 1999. Selon HUR, cette baisse est attribuable à la reprise du marché par de grands opérateurs au détriment d'opérateurs locaux. De façon à remédier à cette baisse, HUR a l'intention d'accorder plus d'importance aux critères de qualité lors de l'attribution des marchés.

Si le système d'attribution des contrats sur base des coûts bruts n'est généralement pas considéré comme étant très bénéfique en terme d'amélioration de la qualité, puisque les revenus restent les mêmes quel que soit le nombre de passagers, HUR a introduit un système d'évaluation continu de la qualité à travers des sondages auprès des passagers et des contrôles, qui permet d'attribuer des primes aux opérateurs fournissant les meilleurs services et des amendes aux opérateurs qui, au contraire, fournissent un service en dessous de la qualité requise par le contrat.

Un aspect fondamental de ce système est qu'il est fortement encadré par l'autorité publique. Par ailleurs, s'il semble indéniable que la baisse des coûts soit en partie attribuable au système d'appel d'offres, les véritables changements semblent avoir été suscités par une volonté politique réelle de renverser une situation de mauvaise gestion, aussi bien en termes politiques qu'économiques, qui avait vu un fort déclin du service pendant les années 80.

Si cette expérience semble présenter de bons résultats aussi bien en termes environnementaux, économiques et sociaux, l'accroissement de la circulation due aux automobiles n'a cessé d'augmenter à Copenhague au cours des années 90, un élément sans doute attribuable au boom économique qu'a connu le Danemark durant cette période.

b. Implications en termes de développement durable urbain

De façon à comprendre les implications que peut avoir la libéralisation des services de transports publics locaux, il est utile d'examiner les principaux arguments qui sous-tendent l'ouverture du secteur des transports publics urbains à la concurrence. Il est par ailleurs important de noter que s'il existe des villes qui ont choisi elles-

mêmes de passer à un système d'appels d'offres, ce passage se fait généralement sous l'impulsion des gouvernements centraux.

En règle générale, la libéralisation de ce secteur est motivé par la volonté d'améliorer l'efficacité et de diminuer les dépenses publiques.

On ne peut pas nier non plus que si celle-ci se traduit effectivement par une amélioration en termes d'efficacité, elle aura un impact positif en termes de qualité du service offert et donc en termes de fréquentation des transports publics et pourra contribuer au changement modal.

En effet, la décision d'opter pour un système de gestion délégué est souvent prise dans le cadre d'une stratégie plus globale de réforme du secteur pour le rendre plus efficace, une stratégie qui peut être motivée aussi bien par des considérations en termes de réduction des dépenses publiques que par la nécessité de revitaliser le système de transports publics.

De plus, d'après l'étude ISOTOPE⁵⁴, un effet indirect de la transition vers un système d'appels d'offres, a été que celui-ci a poussé les autorités à définir plus clairement leurs objectifs politiques, avec pour résultats des lignes directrices plus claires aussi bien pour l'entité publique chargée du développement du service que pour les opérateurs chargés de sa réalisation.

“Si la pression concurrentielle est progressivement reconnue comme étant un facteur important pour améliorer l'efficacité et la qualité des services de transports publics urbains, plusieurs autorités locales considèrent cependant qu'elles peuvent atteindre des niveaux similaires d'efficacité dans un système réglementé, tout en évitant certains coûts et certains risques associés à la transition vers un système de concurrence régulé⁵⁵. En effet, le modèle en régie est considéré dans plusieurs

⁵⁴ "Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe" rapport final, 1997, p. 10

⁵⁵ "Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe" rapport final, 1997, p.5

textes comme étant inégalé en termes d'efficacité au niveau de la production et de l'accomplissement de la mission de service public combiné⁵⁶.

En outre, si la libéralisation des services publics de transports a généralement un effet positif en termes économiques et financiers, elle peut s'accompagner d'impacts sociaux et environnementaux négatifs. Effectivement, une diminution des coûts peut se traduire par un investissement moindre dans des équipements plus avantageux en termes environnementaux (émissions, bruits...). Par ailleurs, elle peut mener à renoncer à des lignes non rentables, et donc à réduire le service offert au citoyen. Enfin, elle peut rendre plus difficile la mise en œuvre d'une stratégie politique globale en faveur du développement durable urbain.

D'autre part, même si une entreprise de transport public est très efficace en termes de coûts par rapport au nombre de passagers au kilomètre, elle peut être "inefficace" en ce qui concerne les émissions de polluants, c'est-à-dire les coûts externes qui n'influencent par ailleurs pas l'utilisation des transports publics. Or cet aspect non négligeable du point de vue du développement durable est rarement repris dans les indicateurs de performance servant à évaluer le service.

Par ailleurs, le choix d'opérateurs présentant des avantages en termes de qualité environnementale des équipements - autobus électriques par exemple - peut aussi devenir problématique dans un contexte de mise en concurrence, puisque le critère principal d'attribution des marchés - édicté au niveau européen dans les directives sur les marchés publics - reste celui du prix. Les équipements plus efficaces en termes d'émission de polluants et de bruit étant généralement plus chers que les équipements classiques au fuel, il devient plus difficile pour l'autorité publique de favoriser un opérateur présentant ces qualités, surtout si des considérations en terme d'émission n'étaient pas édictées de manière précise dans les spécifications techniques du contrat. L'exemple de l'affaire du bus d'Helsinki, qui sera présenté dans le chapitre III, résume assez bien cette problématique. Toutefois, les directives sur les marchés publics ne sont pas toujours d'application dans le cadre des services de transports publics, et le système proposé dans le projet de règlement à

⁵⁶ Rapport du Conseil de l'Europe, La gestion et le financement des transports publics urbains, Autorités locales et régionales en Europe n°69 ; Rapport ISOTOPE

ce sujet par la Commission, que nous verrons au chapitre III, permettrait une plus grande flexibilité en termes d'inclusion d'autres critères que celui du prix.

Enfin, une meilleure efficacité en termes économiques ne se traduit pas nécessairement par une augmentation du nombre de passagers. En effet, elle peut être le résultat d'une simple augmentation des prix.

D'un point de vue plus général, un effet négatif du système de gestion déléguée est qu'il est plus difficile d'assurer l'intégration des différents modes de transports en commun (bus, tram, métro, taxis, etc.), puisque ceux-ci sont souvent gérés par des opérateurs différents. Or, comme nous l'avons vu plus haut, l'intégration est un aspect très important de l'attractivité et de la facilité d'utilisation des transports publics, il est donc impératif qu'une telle intégration soit maintenue.

D'autre part, d'après certains textes, pour une gestion réellement efficace du système de transports publics, il faudrait que l'opérateur prenne en charge une partie ou la totalité des risques. Or, il y a là le risque que les objectifs politiques, et en particulier les missions de services publics, ne soient pas atteints, d'autant plus qu'en attribuant les responsabilités à l'opérateur, les autorités publiques perdent une partie du contrôle qu'ils peuvent exercer sur lui. D'un autre côté, si l'opérateur ne prend pas certains risques commerciaux, il risque d'être moins attentif aux consommateurs.

c. Peut-on tirer des conclusions de l'expérience acquise?

Malheureusement, les expériences de libéralisation et de mise en concurrence des services de transports publics locaux sont à ce jour trop limitées pour pouvoir tirer de réelles conclusions en ce qui concerne leur impact à long terme et généraliser au "niveau européen". Nous pouvons cependant relever certaines tendances qui se dégagent des expériences acquises.

Les études montrent que les coûts de production sont les plus bas dans un système dérégulé, en moyenne 50% moins élevé que dans un système classique⁵⁷, et qu'ils sont également considérablement réduits dans un système de concurrence régulée.

Par ailleurs, le système de concurrence régulée peut présenter des avantages en termes de qualité. Les opérateurs privés ont effectivement un intérêt réel à fournir des services de qualité. En effet, dans un marché compétitif ouvert, les opérateurs doivent établir et garder une bonne réputation en termes de qualité du service, sans quoi ils risquent de ne pas voir renouveler leurs contrats ou gagner de nouveaux appels d'offres. Toutefois, la responsabilité envers le citoyen pour le service offert étant en fin de compte dans les mains de l'autorité publique, celle-ci devra être suffisamment efficace de façon à effectuer une évaluation en continu du service fourni et à imposer des amendes dans le cas où les critères de qualité ne seraient pas respectés.

L'expérience de la Grande-Bretagne montre bien que la gestion par des opérateurs privés ne peut pas permettre, à elle seule, d'atteindre les objectifs de développement durable urbain, en particulier à travers une meilleure offre et une plus grande accessibilité aux transports publics, de façon à permettre un réel changement modal et à remplir les objectifs de service public et, d'autre part, d'améliorer la qualité environnementale des équipements. Si, d'après l'OCDE, l'expérience a été bonne en termes économiques - les entreprises ont augmenté leur chiffre d'affaires - cela semblerait indiquer qu'une meilleure efficacité (en termes économiques) n'est pas un réel indicateur d'une meilleure fréquentation des transports publics et d'un changement modal.

S'il semble assez certain que la libéralisation, aussi bien par la déréglementation que par la concurrence contrôlée, apporte des avantages en termes économiques, par la réduction des coûts, ces avantages ont tendance à prendre plus d'importance dans l'évaluation des performances du système. Selon un rapport de l'OCDE, même dans le cas de la concurrence régulée, dans lequel il est possible de combiner les forces du marché et les objectifs politiques, l'approche en termes

⁵⁷ Rapport du Conseil de l'Europe, La gestion et le financement des transports publics urbains,

d'évaluation reste celle qui prend en compte les coûts de production et de prestation du service mais pas les facteurs externes ou l'avantage global pour la communauté⁵⁸. En effet, l'efficacité en termes de production est plus facilement mesurable - par l'analyse des dépenses et des coûts, que l'efficacité en termes de consommation, puisqu'il est moins aisé de déterminer l'exact accroissement ou diminution du nombre de passagers. Par ailleurs, si on veut réellement comprendre l'ampleur du changement en termes de développement durable, cela devient beaucoup plus difficile encore puisqu'il faudrait évaluer le nombre de personnes passant de la voiture individuelle aux transports en commun.

Par ailleurs, s'il existe des exemples qui montrent qu'une certaine libéralisation et mise en concurrence offre des avantages en termes aussi bien économiques, environnementaux et sociaux, il faut se poser la question de savoir si ces expériences sont réellement applicables à d'autres contextes, si elles donneraient les mêmes résultats dans d'autres régions ou d'autres pays où le contexte socio-politique et institutionnel est différent.

En effet, il est intéressant de noter que le Danemark, qui présente de bons résultats en termes de libéralisation, a, malgré qu'il soit un des pays les plus riches en Europe, "l'un des taux de motorisation les plus faibles et alloue une place au transport public trois fois plus importante que la France qui n'a pourtant qu'un taux de motorisation légèrement plus haut"⁵⁹. Les contextes nationaux, régionaux et locaux, de même que la politique d'aménagement du territoire, les traditions des systèmes de transport, et le contexte socioculturel peuvent jouer un rôle non négligeable.

Certes la concurrence encourage à mieux faire puisque l'autorité adjudicatrice peut faire pression sur l'opérateur si elle juge que la performance n'est pas suffisamment

Autorités locales et régionales en Europe n°69

⁵⁸ OCDE, 2000, « Integrating transport in the city – reconciling the economic, social and environmental dimensions », p. 110

⁵⁹ Massot, Orfeuill, « Stratégies urbaines et régulations de la mobilité quotidiennes des villes européennes », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes", p. 283

bonne par rapport à d'autres opérateurs dans des situations similaires⁶⁰ . Cependant, c'est surtout en termes de coût qu'une telle comparaison est faite. Elle ne prend donc pas en compte d'autres éléments tels que les considérations d'ordre environnemental (émission de polluants, etc.) et social (qualité du service offert, desserte, etc.), surtout si ces éléments n'étaient pas explicitement mentionnés dans les contrats des opérateurs que l'on compare.

Bien que la gestion des services de transports publics par des opérateurs privés puisse avoir un impact positif sur l'efficacité des transports publics, les réels changements en faveur du développement durable urbain, ne peuvent passer que par une décision politique et une stratégie intégrée à long terme.

A ce propos, Il est intéressant de noter que les expériences innovantes dans les transports publics, en particulier pour ce qui concerne les équipements, se font généralement dans les systèmes en régie, puisqu'elles sont généralement le fruit d'une volonté politique.

En outre, les systèmes de gestion en régie des transports publics présentent l'avantage d'être plus souple, et peuvent s'adapter à différentes situations ponctuelles dictées par la collectivité, tels que la gratuité des services ou l'augmentation de la fréquence certains jours. Ils présentent aussi plus de flexibilité pour ce qui concerne les mesures à long terme, puisque les villes évoluent et la collectivité doit pouvoir répondre à de nouveaux besoins en termes de transports publics.

Par ailleurs, il est important de souligner le rôle que doivent jouer les autorités publiques afin d'assurer une véritable intégration du système. Selon l'étude ISOTOPE⁶¹, une des conséquence de cette nécessité d'intégration est qu'elle peut créer un poids supplémentaire pour l'autorité en termes de gestion. Cela s'applique en particulier pour ce qui concerne l'intégration tarifaire, pour laquelle les autorités sont confrontées au problème d'allocation des revenus.

⁶⁰ D'après le rapport du Conseil de l'Europe, La gestion et le financement des transports publics urbains, Autorités locales et régionales en Europe n°69

⁶¹ "Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe"

Par ailleurs, les expériences et les différentes études entreprises à ce sujet, semble souligner la nécessité d'un encadrement politique et réglementaire fort du système de transport public de la part de l'autorité publique. L'autorité doit donc être en mesure de fournir un tel encadrement, qui engendre bien évidemment des coûts supplémentaires pour la collectivité.

Par ailleurs, si la mise en concurrence des opérateurs a connu un certain succès en termes de réduction des dépenses publiques, elle a aussi eu un impact non négligeable sur le nombre et la taille des opérateurs en privilégiant surtout les grandes entreprises au détriment des petits opérateurs locaux. Ce phénomène est particulièrement marquant dans les pays scandinaves, en particulier en Suède et au Danemark, où le nombre d'opérateurs a chuté de plus de 70% depuis la mise en place du système d'appels d'offres.

CHAPITRE III- LA POLITIQUE EUROPÉENNE ET SON IMPACT SUR LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS

1) Introduction

L'Union européenne n'a pas de compétence directe en ce qui concerne les transports urbains en vertu du principe de subsidiarité. Cependant, vu l'ampleur des problèmes liés aux transports dans les zones urbaines, la question est tout de même abordée dans la politique communautaire relative aux transports. En effet, comme le souligne le récent Livre blanc sur les Transports⁶², "même si le transport urbain relève avant tout de la compétence des autorités nationales et locales et ce, en vertu du principe de subsidiarité, on ne peut ignorer les maux qui affligent le transport en zone urbaine et qui entraînent une détérioration de la qualité de la vie". L'Union européenne a donc lancé plusieurs initiatives non-législatives, notamment pour encourager l'échange d'expériences et le "benchmarking" entre les villes européennes et pour encourager la recherche et l'innovation dans le domaine des transports publics urbains. On peut citer en outre l'initiative de benchmarking du réseau des citoyens, dont l'objectif est de permettre à un certain nombre de villes européennes de comparer leurs performances en matière de transports publics. Le 5ème programme de recherche (1998 - 2002), dont l'une des priorités est "la mobilité durable et l'intermodalité", a aussi permis de lancer de nombreux projets en faveur du développement de transports publics urbains. Parmi ceux-ci, on peut mentionner l'initiative CIVITAS, à travers laquelle la Commission européenne alloue 50 millions d'euros pour soutenir les meilleures propositions de développement de transport urbain intégrées et innovantes présentées par des villes européennes.

Par ailleurs, les questions de transports urbains sont aussi abordées dans la politique de l'environnement dans le cadre de la réflexion sur les questions urbaines, qui sont à l'ordre du jour de l'Union européenne depuis plus d'une dizaine d'années, suite en particulier à la publication d'un Livre vert à ce sujet et à la création du

⁶² "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix", COM(2001)370, p. 91

groupe d'experts sur l'environnement urbain. Les actions de la communauté dans ce domaine ont été renforcées suite au sommet de Rio en 1992 et au lancement de l'agenda local 21, que la Commission s'est engagée à promouvoir. Ainsi, la Commission a lancé le projet des villes durables en 1993, qui est toujours en cours actuellement.

En outre, la Commission est tenue d'élaborer une stratégie thématique sur l'environnement urbain dans le cadre du sixième programme d'action pour l'environnement⁶³. Celle-ci devrait favoriser une approche intégrée dans toutes les politiques communautaires et contribuer en particulier à promouvoir l'agenda local 21, à affaiblir le lien entre croissance économique et demande de transports de passagers, à souligner la nécessité d'accorder une plus grande part aux transports publics, ainsi qu'aux déplacements à pied et à vélo, de même que la nécessité de promouvoir l'utilisation de véhicules à faibles taux d'émissions dans les transports publics.

A l'heure actuelle, l'ambition de l'Union européenne pour la politique des transports, telle que le souligne le Livre blanc sur les transports⁶⁴, est de "rééquilibrer durablement le partage entre modes de transports et de développer l'intermodalité, combattre résolument la congestion et placer la sécurité et la qualité des services au cœur de l'action de la Communauté, tout en maintenant le droit à la mobilité"⁶⁵. La notion de "mobilité durable" est désormais au cœur de la politique européenne en la matière.

2) L'intégration des exigences environnementales dans la politique des transports

En raison de l'impact direct et visible des transports sur l'environnement, la politique des transports a été l'une des premières politiques communautaires pour laquelle une réflexion quant à son interaction avec l'environnement a été entreprise.

⁶³ Décision n° 1600/2002/CE, du 3/5/2002, p. 42

⁶⁴ COM(2001)310

⁶⁵ COM(2001)310, avant propos, p. 2

D'après le 5ème programme d'action pour l'environnement⁶⁶, "l'achèvement du marché intérieur, l'évolution politique et économique de l'Europe centrale et orientale (ECO) et le développement de l'Espace Économique Européen (EEE) devraient entraîner une augmentation significative de la demande de transports et du trafic. L'efficacité et la fiabilité de la politique des transports elle-même seront directement proportionnelles à la qualité des liens existant entre ceux-ci et le milieu naturel. Il faudra impérativement développer une stratégie visant à réduire ou du moins à contenir - l'impact global des transports sur l'environnement".

La question de l'intégration des exigences environnementales dans la politique des transports a fait l'objet de plusieurs documents de la Commission. On peut relever en particulier le Livre vert de la Commission sur la mobilité durable⁶⁷, dont l'objectif était de lancer un débat sur la problématique du transport et de l'environnement et de proposer une stratégie pour la "mobilité durable".

Le Livre vert de la Commission "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - options en matière d' internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne"⁶⁸, de même que le Livre vert "Un réseau pour les citoyens"⁶⁹, ont aussi contribué à cette réflexion.

Si la Commission devait par ailleurs publier une communication sur les transports urbains propres en 2001, ce projet a malheureusement été abandonné, la Commission estimant que cet aspect a été suffisamment traité dans le récent Livre blanc sur les transports.

Dans le cadre du processus de Cardiff, la politique des transports a été l'une des premières à faire l'objet d'une stratégie du Conseil en vue de l'intégration des

⁶⁶ Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement, Journal officiel n° C 138 du 17/05/1993 p. 40

⁶⁷ COM(92)46

⁶⁸ COM(95)691

⁶⁹ COM(95)601

exigences environnementales dans cette politique⁷⁰. On peut relever qu'un des principaux objectifs de cette stratégie est que les exigences environnementales doivent occuper une place aussi importante que les facteurs économiques et sociaux dans la formulation de la politique des transports. La stratégie insiste par ailleurs sur le fait que la politique commune des transports devrait refléter la nécessité de promouvoir les transports publics, en particulier dans les zones urbaines, et qu'il conviendrait d'améliorer le statut des transports publics par rapport aux voitures particulières.

Dans le contexte du processus d'intégration, on peut relever aussi les réunions conjointes des Conseils Transports et Environnement et le groupe d'expert conjoint Environnement et Transports. Dans ses conclusions de juin 1998, le Conseil conjoint avait par ailleurs invité la Commission à examiner les modalités d'évaluation des conséquences sur le plan environnemental des propositions de la Communauté en matière de transports.

La problématique des transports figure au premier plan de la stratégie pour le développement durable de l'Union européenne, laquelle identifie comme action prioritaire que "la politique commune des transports devrait s'occuper des problèmes croissants d'encombrements routiers et de pollution et encourager le recours à des modes de transports moins polluants"⁷¹. Par ailleurs, elle souligne la nécessité d'"encourager les initiatives locales visant à résoudre les problèmes rencontrés en milieu urbain; formuler des recommandations en matière de stratégies intégrées de développement des zones urbaines et environnementalement sensibles"⁷².

⁷⁰ Stratégie du Conseil relative à l'intégration des questions d'environnement et de développement durable dans la politique des transports, soumise par le Conseil Transports au Conseil européen d'Helsinki, 1999

⁷¹ COM(2001)264, p. 6

⁷² COM(2001)264, p. 14

3) La législation en vigueur dans le domaine de la gestion des transports publics urbains

Dans le Traité instituant la Communauté européenne, la question des transports publics urbains n'est traitée implicitement que dans le cadre des dispositions relatives aux services d'intérêt général et aux aides d'Etat. Pour ce qui est des aides d'Etat, le secteur des transports dispose d'une dérogation spécifique aux dispositions du Traité en la matière (Article 87, TCE) pour les aides qui répondent aux besoins de coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public (Article 73, TCE). Les services de transports publics urbains se voient par ailleurs appliquer les dispositions du Traité, en tant que services d'intérêt général, en particulier celles relatives à la concurrence, "dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie" (Article 86, TCE).

Ces dispositions du Traité ont formé la base du règlement du 26 juin 1969⁷³ sur les obligations de services publics dans les transports. Le règlement prévoit que les autorités compétentes peuvent imposer des obligations de service public aux opérateurs lorsque cela s'avère nécessaire pour garantir la fourniture de services de transports suffisants, et fixe les modalités de dédommagement des opérateurs pour les frais encourus. La version amendée de ce règlement, adopté le 20 juin 1991⁷⁴, introduit le système des contrats de services publics, mais n'y soumet pas l'exploitation des services urbains, suburbains et régionaux.

En ce qui concerne l'exploitation des services de transports publics urbains, celle-ci peut être soumise aux dispositions des directives sur les Marchés Publics, lorsqu'elle est soumise à la concurrence par le biais des appels d'offres.

Avant d'entreprendre une analyse du projet de règlement visant la libéralisation des transports publics, il est intéressant d'examiner deux affaires pendantes devant la

⁷³ CEE/1191/69

⁷⁴ CEE/1893/91

Cour de Justice des Communautés européennes, qui découlent des dispositions en vigueur en matière d'organisation des transports publics.

Affaire C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab (anciennement Stagecoach Finland) contre, Helsingin kaupunki et HKL-Bussiliikenne

Cette affaire concerne essentiellement la possibilité, dans le cadre des règles sur les marchés publics, pour une municipalité en tant qu'entité adjudicatrice, d'inclure des exigences relatives à la protection de l'environnement dans les critères d'attribution du marché pour l'exploitation d'un service d'autobus urbains. Cette affaire a été portée devant la Cour de Justice des Communautés selon la procédure de la question préjudicielle.

Le litige concerne en effet une procédure d'appel d'offres que la municipalité d'Helsinki avait lancé pour la gestion du réseau d'autobus urbains de la ville. Selon l'appel d'offres, les critères d'attribution du marché seraient le prix, la qualité du matériel de même que des taux d'émission de polluants et de bruit des véhicules proposés. Plusieurs offres ont été soumises dont celle de l'entreprise publique de transports de la ville (HKL) et celle de Concordia Bus Finland. Si Concordia a fait l'offre la moins chère, le contrat a été attribué à HKL sur base du fait qu'elle offrait la meilleure qualité de véhicules en termes d'émission de polluants et de bruit. Concordia a formé un recours contre cette décision en faisant valoir que les critères d'attribution relatifs aux émissions étaient inéquitables et discriminatoires. Ce recours ayant été refusé, Concordia a saisi la Juridiction de renvoi qui a fait appel à la Cour pour l'interprétation des dispositions relatives aux Directives sur les marchés publics.

Si dans cette affaire la Commission soutient la position de Concordia, l'Avocat Général Jean Mischo a estimé dans ses conclusions du 13 décembre 2001, que l'inclusion d'exigences environnementales telles que les niveaux d'émissions de polluants et de bruit dans les critères d'attribution du marché ne sont pas contraires aux dispositions des directives sur les marchés publics.

Le Cour doit encore rendre son arrêt dans cette affaire.

Cette affaire met en évidence un conflit appréciable entre les règles du marché intérieur et les exigences de protection de l'environnement et d'ailleurs de santé publique. En effet, l'interprétation de la Commission quant aux dispositions des directives sur les marchés publics est que, d'une part, les critères d'attribution des marchés doivent être strictement liés à l'objet du marché, ce qui semble exclure toute considération d'enjeux d'ordre plus global, et, d'autre part, ces critères doivent comporter un avantage économique au bénéfice direct de l'autorité adjudicatrice. Or, si une réduction des émissions de polluants et de bruit pourrait avoir un impact positif sur la santé des habitants de la ville - sans compter les avantages en termes de réduction des gaz à effet de serre et de conformité aux exigences du protocole de Kyoto -, et permettrait donc de réduire les coûts liés aux soins de santé pour les pouvoirs publics, cela ne représenterait qu'un avantage économique indirect pour l'autorité et ne serait donc pas valable.

Si la Commission entend promouvoir l'inclusion de certaines considérations environnementales dans les marchés publics, il est clair que cela semble pour l'instant assez limité, et il y a encore de nombreuses incertitudes sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas dans le cadre de ces directives. Cela a donc inévitablement pour effet de réduire les initiatives des autorités publiques en faveur de l'inclusion de critères environnementaux dans leurs marchés, pour éviter le risque de finir devant les tribunaux.

Affaire C-280/00 Almtrak Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH

Cette affaire concerne les subventions qui peuvent être accordées aux opérateurs de transport public pour le remboursement des obligations de service public dont ils doivent s'acquitter. Le litige concerne le renouvellement des licences de la société Almtrak Trans GmbH pour le transport public par autobus dans le canton de Stendal en Allemagne, au détriment de la société Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (NVGA). La NVGA a introduit un recours devant les juridictions allemandes en affirmant qu'Altmark bénéficiait de subventions qui étaient contraires aux règles communautaires sur les aides d'État.

La juridiction d'appel a donc saisi la Cour de Justice afin de savoir en particulier si de telles subventions constituaient effectivement des aides d'Etat interdites par le Traité CE.

Dans ses conclusions du 19 mars 2002, l'Avocat Général Philippe Léger a souligné que les subventions accordées par les États membres en vue de compenser le coût des obligations de service public qu'ils imposent aux entreprises de transport de personnes constituent des aides d'État qui relèvent de l'interdiction prévue par les règles générales du Traité CE.

Par ailleurs, il a estimé que ces subventions peuvent avoir une incidence sur les échanges entre États membres puisque plusieurs États membres ont déjà ouvert leur marché à des entreprises établies dans d'autres États. Dès lors, le caractère local ou régional des services de transport ne serait pas de nature à exclure l'application des règles du Traité CE sur les aides d'État.

Il conclut donc que de telles subventions doivent obligatoirement être notifiées à la Commission, et qu'elles ne pourront pas être versées sans son accord.

Il semble clair que cette affaire aura des conséquences particulièrement graves sur les services de transports publics urbains, si la Cour confirme la position de l'Avocat Général. En effet, les aides d'État sont fréquentes dans les transports publics parce que la société a besoin d'un niveau de service plus élevé que ce que le marché peut produire. Par ailleurs, une part importante du marché des transports publics ne serait pas viable sans les aides octroyées pour la fourniture de services publics. Si ces aides étaient effectivement interdites, le système de gestion des transports publics en place en Grande Bretagne deviendrait la norme pour le reste de l'Europe puisque c'est le seul système qui ne bénéficie pas de subventions publiques. Or, les implications sociales et environnementales négative de ce système sont bien connues, et une telle évolution serait tout à fait contraire à la priorité de la Commission et du Conseil de promouvoir les transports publics.

4) La proposition de règlement sur les obligations de services publics dans les transports de passagers⁷⁵

a. Le contexte

Le contenu de la proposition de la Commission

La proposition de règlement, adoptée par la Commission européenne en juillet 2000⁷⁶, est motivée par la nécessité d'actualiser le cadre juridique communautaire pour garantir le développement ultérieur de la concurrence dans la fourniture de services de transports publics de voyageurs et de tenir compte des nouvelles dispositions législatives prises par les États membres pour réguler la fourniture de services de transports publics de voyageurs. Cette démarche est conforme aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne du 28 mars 2000 invitant la Commission, le Conseil et les États membres, dans les limites de leurs compétences respectives, à "accélérer la libéralisation dans des domaines tels que [...] le transport".

Par ailleurs, les principaux arguments en faveur d'une implication plus poussée de l'Union européenne dans le secteur des transports publics sont l'achèvement du marché intérieur et certaines considérations économiques telles que le rapport coût-efficacité des services d'intérêt général⁷⁷.

En outre, selon les considérants de la proposition, la liberté d'établissement, qui est un principe fondamental de la politique commune des transports, exige que les opérateurs d'un État membre établis dans un autre État membre aient effectivement accès au marché des transports publics de cet État, de manière transparente et sans discrimination.

⁷⁵ COM(2000)7

⁷⁶ Proposition de règlement relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable, COM(2000)07

⁷⁷ Rapport NEA "Examination of Community law relating to the public service obligations and contracts in the field of inland passenger transport, p. 5

La proposition, qui remplace le cadre réglementaire actuel⁷⁸ -qui ne traitait pas de l'ouverture du marché pour la fourniture de services de transports publics, a donc comme objectif premier le développement de la concurrence dans la prestation des services de transports publics. La proposition porte sur les services nationaux et internationaux de transports publics par route, rail et voies navigables, et par conséquent sur les services de transports publics urbains.

Le nouveau cadre proposé poursuit donc les buts suivants :

- garantir une plus grande efficacité et une meilleure qualité des services de transports publics;
- garantir que les opérateurs qui usent de leur droit d'établissement disposent de réelles possibilités d'accès au marché;
- harmoniser les principaux aspects des procédures d'adjudication existant dans les différents États membres;
- renforcer la sécurité juridique des droits et des devoirs des opérateurs et des autorités concernant le droit communautaire relatif aux aides d'État et aux droits exclusifs dans le secteur des transports.

Et enfin, la proposition de règlement a pour objectif d'actualiser les règles concernant les aides d'Etat dans le domaine de la fourniture de services de transports terrestres. Elle prévoit ainsi d'établir des conditions d'octroi plus strictes afin d'éviter les indemnités excessives et de garantir que l'aide accordée se limite au strict nécessaire et qu'elle est donc compatible avec le Traité.

D'autre part, la proposition garantit le rôle essentiel des transports publics en tant que services d'intérêt général et stipule que les autorités compétentes garantissent la fourniture de services de transports publics de voyageurs suffisants et d'un niveau de qualité et de disponibilité élevée, ce qui est bien sûr difficilement contraignant d'un point de vue juridique.

Le règlement ne définit pas les objectifs assignés aux services publics, la manière dont ces objectifs doivent être poursuivis, ni le rôle des autorités en matière de spécification des services et la marge de manœuvre laissée aux opérateurs.

⁷⁸ Règlement 1191/69/CEE modifié par le règlement 1893/91/CEE

Les dispositions du projet de règlement en termes d'attribution des marchés restent assez flexibles, et ne limitent pas le choix de l'opérateur au critère du prix seulement. Cet élément est d'une importance non négligeable, et marque un écart considérable avec l'approche classique de la politique du marché intérieur et en particulier des directives sur les marchés publics, pour lesquelles, au-delà de critères de sélection et de certains critères d'attribution, les critères du prix et de l'avantage économique occupent la première place.

Par ailleurs, la proposition laisse à l'autorité le choix de déterminer quel type de contrat de service public elle souhaite, et en particulier de déterminer la répartition des risques entre l'autorité et l'opérateur.

Par contre, si la proposition fait quelques exceptions pour lesquelles l'autorité publique peut maintenir la gestion directe d'un service - en particulier pour le rail et le métro sous certaines conditions, elle impose de façon générale le recours à la concurrence pour tous services de transports publics, et tout particulièrement les services d'autobus urbains.

La Commission argumente qu'il est nécessaire d'ouvrir les marchés à la concurrence partout en Europe, pour éviter les distorsions dues au fait qu'une certaine libéralisation a été entreprise dans certains Etats membres et pas d'autres. D'après l'exposé des motifs, ces disparités vont inévitablement entraver le bon fonctionnement du marché émergent des transports publics communautaires et risquent de porter atteinte au principe de l'égalité de traitement, eu égard notamment aux nouveaux opérateurs de transport multinationaux.

Les motifs de la Commission

Dans la préparation de sa proposition, la Commission s'est basée en particulier sur l'étude ISOTOPE⁷⁹ - dont l'objectif a été de décrire et de comparer le statut légal et organisationnel des services de transports publics urbains existant dans les Etats

⁷⁹ "Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe" (Structure et organisation améliorées des opérations de transport urbain de voyageurs en Europe), rapport final, 1997

membres, et d'en déterminer les avantages et les inconvénients - sur le rapport NEA⁸⁰ - dont l'objectif a été d'examiner la législation communautaire relative aux obligations de services publics dans le domaine des transports par rail, route et voies navigables - et sur des données chiffrées, reprises dans les tableaux figurant ci-après, concernant l'évolution des tendances en terme de coûts et de fréquentation dans quelques villes ayant un service de transport déréglementé, d'autres où le service est soumis à la concurrence régulée et là où il est en gestion directe.

Il est intéressant de noter que si l'étude ISOTOPE conclut qu'une concurrence limitée peut être bénéfique, le rapport reste tout de même assez prudent sur cette affirmation et juge qu'un régime de concurrence limitée peut constituer le meilleur choix, s'il y a une volonté politique et la compétence technique au sein de l'autorité⁸¹.

Dans son exposé des motifs, la Commission relève en particulier que l'étude ISOTOPE montre que le coût de production des services est plus élevé dans les marchés fermés, avec une moyenne de 3,02 euros par bus/km en 1996. Ce coût est de 2,26 euros pour les marchés à concurrence régulée⁸² et il est encore plus bas pour les marchés déréglementés, avec 1,44 euros⁸³.

Quant à la fréquentation, l'exposé des motifs relève que dans les six États membres ayant soumis depuis quelques années une part importante du marché des transports par autobus ou par autocar à la concurrence régulée⁸⁴ : l'utilisation de ces modes, mesurée en passagers-kilomètres, aurait augmenté de 14% entre 1990 et 1997, contre 5 % dans les huit États membres dont les marchés sont pour l'essentiel fermés⁸⁵ . Quant à l'État membre pratiquant généralement la déréglementation, il aurait enregistré une baisse de 6 % de l'utilisation des autobus et des autocars⁸⁶.

⁸⁰ Rapport NEA "Examination of Community law relating to the public service obligations and contracts in the field of inland passenger transport

⁸¹ Rapport ISOTOPE, 1997, p. 2

⁸² Exemples tirés de la France et des pays nordiques

⁸³ Services d'autobus au Royaume-Uni (sauf Londres et l'Irlande du Nord)

⁸⁴ Danemark, Finlande, France, Portugal, Espagne et Suède

⁸⁵ Autriche, Belgique, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas

⁸⁶ Royaume-Uni

Si la Commission admet la limite de l'analyse de données chiffrées isolées de tous facteurs externes, les tableaux sur lesquels elle se base, repris ci-après, montrent bien que les tendances ne se vérifient pas dans tous les cas et sont donc difficilement généralisables.

ANNUAL CHANGE IN BUS AND URBAN RAIL PATRONAGE DURING THE 1990s (BIG EU CITIES)

City	Dates	Change in number of passengers (million) ⁸⁷	Change in passengers (% per annum) ⁸⁸
Amsterdam	1992-97	253 → 237	-1.3
Barcelona	1991-97	481 → 467 ⁸⁹	-0.5
Berlin	1993-98	1021 → 771	-5.5
Brussels	1991-96	196 → 213	1.7
Cologne	1992-98	175 → 225	4.3
Dublin ⁹⁰	1991-97	193 → 207 ⁹¹	1.2
Frankfurt	1991-98	160 → 150	-0.9
Genoa	1990-97	210 → 157	-4.0
Hamburg	1991-97	375 → 399	1.0
Lisbon	1991-96	598 → 489 ⁹²	-3.9
Madrid	1991-95	899 → 927 ⁹³	0.8
Munich	1993-98	431 → 428	-0.2
Paris ⁹⁴	1991-98	2928 → 2941	0.1
Porto	1990-97	293 → 246	-2.5
Rotterdam	1991-97	171 → 174	0.3

⁸⁷ In most cases *Janes* gives a total figure. Within this figure, a trip that uses more than one mode (e.g. bus followed by metro) appears to be counted as a single trip. In some cases a total figure was not available and the figure shown is the sum of passenger figures for the different modes. These cases – footnoted ‘different modes added’ – will tend to overstate total passenger numbers compared with cities without the footnote.

⁸⁸ This figure is calculated by taking the ratio between the more recent figure and the older one, and then working out what annual rate of change would, if compounded over the period of years between the two figures, have led to this result. Note: Variations in passenger numbers can be caused by changes in economic circumstances, land use patterns, the total population of the city, traffic management measures to give priority to public transport, or constraints on car use, as well as by changes in the quality and amount of public transport provision. Also, most of the cities have suburban rail systems but adequate data on these is available for only three cities.

⁸⁹ Different modes added

⁹⁰ Includes suburban rail

⁹¹ Different modes added

⁹² Different modes added

⁹³ Different modes added

⁹⁴ Includes suburban rail

Stuttgart	1992-98	155 → 170	1.5
Turin	1991-95	252 → 194	-6.3
Venice	1991-96	193 → 182 ⁹⁵	-1.1
Vienna	1991-97	611 → 699	2.3
Average (cities without competition)			-0.7
Copenhagen ⁹⁶	1992-96	284 → 349 ⁹⁷	5.3
Helsinki	1991-97	185 → 198	1.1
London	1991-98	1900 → 2133 ⁹⁸	1.7
Lyon	1990-97	217 → 208	-0.6
Stockholm	1991-97	547 → 600	1.6
Average (cities with controlled competition)			1.8
Greater Manchester	1990/91-1999/00	270 → 211	-2.7
Merseyside	1990/91-1999/00	191 → 151	-2.6
South Yorkshire	1990/91-1999/00	191 → 140	-3.4
Tyne and Wear	1990/91-1999/00	274 → 184	-4.3
West Midlands	1990/91-1999/00	403 → 357	-1.3
West Yorkshire	1990/91-1999/00	263 → 180	-4.1
Average (cities with deregulation)			-3.1

Source: Commission européenne

⁹⁵ Different modes added

⁹⁶ Includes suburban rail

⁹⁷ Different modes added

⁹⁸ Different modes added

ANNUAL CHANGE IN FARE COVERAGE DURING THE 1990s (BIG EU CITIES)

City	Dates	Change in fare coverage ratio ⁹⁹	Change in fare coverage (% per annum) ¹⁰⁰
Amsterdam	1992-97	23 → 25	0.5
Barcelona	1991-97	49 → 72 ¹⁰¹	3.8
Berlin	1993-98	33 ¹⁰² → 40	1.4
Brussels	1991-96	32 → 33	0.2
Cologne	1992-98	65 → 58	-1.2
Dublin ¹⁰³	1991-97	80 → 96 ¹⁰⁴	2.8
Frankfurt	1991-98	48 → 45	-0.4
Genoa	1990-97	29 → 33	0.6
Hamburg	1991-97	57 → 51	-1.0
Lisbon	1991-96	62 → 58 ¹⁰⁵	- 0.8
Madrid	1991-95	62 → 64 ¹⁰⁶	0.4
Munich	1993-98	59 ¹⁰⁷ → 51	-1.6
Paris ¹⁰⁸	1991-98	39 → 41	0.2

⁹⁹ *Janes* reports fare coverage rates but does not give a date for them. The reported rates are assumed to apply to the latest year for which passenger number data are given in the same edition of *Janes*. In most cases, *Janes* gives a single figure for the whole network. In some cases, however, fare coverage rates are only available for each mode separately. In these cases – footnoted ‘weighted average’ – an average has been calculated weighted by the passenger figures for each mode. The absolute figures given by this approach should not be relied on, but it should still give a reasonable indication of the trend over time. Note: The cost coverage data in *Janes* appear to be amended only at irregular intervals. The direction of change shown in the table can be considered reliable, but the rates of change are rather less so. In any case, changes in cost coverage rates can be caused by external factors such as extensive road works or nationally agreed pay awards. Also, the cost coverage figures do not allow a distinction to be made between improvements in the efficiency of the company (reducing costs) and increases in fare levels (increasing income - though the latter would presumably be reflected in a reduction in the number of passengers).

¹⁰⁰ This figure is calculated by dividing the difference between the two figures by the period of years between their dates

¹⁰¹ Weighted average

¹⁰² Interpolated figure (figure not available for 1993, but an identical figure is given for years both before and after 1993)

¹⁰³ Includes suburban rail

¹⁰⁴ Weighted average

¹⁰⁵ Weighted average

¹⁰⁶ Weighted average

¹⁰⁷ Interpolated figure (figure not available for 1993, but an identical figure is given for years both before and after 1993)

Porto	1990-97	75 → 64	-1.6
Rotterdam	1991-97	20 → 32	2.0
Stuttgart	1992-98	43 → 51	1.3
Turin	1991-95	28 → 25	-0.6
Venice	1991-96	37 → 43	1.3
Vienna	1991-97	52 → 40	-1.9
Average (cities without competition)			0.3
Copenhagen ¹⁰⁹	1992-96	56 → 59 ¹¹⁰	0.6
Helsinki	1991-97	40 → 48	1.3
London	1991-98	87 → 122	5.0
Lyon	1990-97	51 → 49	-0.4
Stockholm	1991-97	30 → 43	2.2
Average (cities with controlled competition)			1.7
Greater Manchester	1990/91-1999/00		
Merseyside	1990/91-1999/00		
South Yorkshire	1990/91-1999/00		
Tyne and Wear	1990/91-1999/00		
West Midlands	1990/91-1999/00		
West Yorkshire	1990/91-1999/00		
Average (cities with deregulation)		65 → 68	0.3

Source: Commission européenne

¹⁰⁸ Includes suburban rail

¹⁰⁹ Includes suburban rail

¹¹⁰ Weighted average

En effet, d'après les tableaux, si les tendances sont généralement positives en terme de fréquentation pour les villes étudiées dont le service est sous concurrence régulée - Copenhague, Helsinki, Londres, Lyon, Stockholm - c'est surtout Copenhague qui fait remonter la moyenne. Tandis que dans les villes ayant une gestion directe, il y a de très bons résultats qui vont bien au-delà de la majorité des villes avec concurrence, et on peut relever en particulier Cologne, Vienne, Bruxelles et Stuttgart. On peut par ailleurs noter que les régions dans lesquelles les exemples de libéralisation sont pris, sont bien distinctes de celles où les exemples de systèmes régulés sont pris. On peut donc se poser la question de l'utilité de les comparer d'autant plus que les meilleurs résultats viennent des pays nordiques, où la tradition des transports publics est beaucoup plus implantée, alors que les résultats les moins bons viennent des pays du sud, en particulier le Portugal et l'Italie.

Par ailleurs, cette observation nous amène à nous poser la question de savoir si ces mêmes résultats seront obtenus dans d'autres régions avec des contextes socio-économiques et institutionnels différents.

Il est utile de souligner que la proposition de règlement se base avant tout sur la notion d'efficacité, et l'avantage de la mise en concurrence des transports publics est vue essentiellement en termes de "coût-bénéfice" et donc en termes purement économiques.

Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'aucune évaluation d'impact en termes environnementaux et sociaux n'a été entreprise. Or, l'expérience montre que si l'objectif est celui d'améliorer l'efficacité et donc de réduire les coûts, ce seront sans doute les aspects sociaux et environnementaux de l'opérateur qui risquent d'être touchés. Ce sont en effet des aspects qui n'auront pas nécessairement d'impact sur la fréquentation du service et n'affecteront donc pas l'intérêt premier de l'entreprise qui est celui d'augmenter son bénéfice. Or, la Commission compte beaucoup ici sur le pouvoir des autorités locales d'imposer certaines conditions. Par ailleurs, la

Commission estime que le règlement aura un effet positif indirect sur l'environnement puisqu'il devrait permettre de renforcer les transports publics.

En effet, dans son exposé des motifs, la Commission souligne que la proposition vise également à "renforcer l'efficacité des transports publics qui peuvent jouer un rôle non négligeable dans la poursuite des objectifs visés par la Communauté en matière de lutte contre le réchauffement planétaire, de réduction des émissions de dioxyde de carbone et de polluants, en matière de croissance économique et d'insertion sociale. Pour atteindre ces objectifs, il faut mettre fin à la tendance du voyageur d'utiliser toujours plus sa voiture particulière et moins les transports en commun. Le déclin de ceux-ci ne s'arrêtera pas sans une amélioration significative de leur efficacité et de leur attrait pour les passagers."

Effectivement, puisqu'il y a très peu de pression concurrentielle sur l'opérateur dans le cadre d'un service en régie, il est fort probable que le service ne sera pas assuré de manière efficace (en termes économiques). Cependant, "puisque l'autorité publique contrôle directement tous les aspects de l'offre de service, il lui sera plus aisé d'assurer que les objectifs généraux, et en particulier les missions de service public du service, sont atteints"¹¹¹.

S'il semblerait raisonnable de laisser le choix aux collectivités locales de définir le meilleur mode de gestion de leur système de transport public, la Commission européenne est opposée à un tel système se basant sur le besoin d'harmoniser les dispositions à travers l'Union européenne et d'éviter les discriminations et les distorsions de concurrence dans le cadre du marché intérieur.

¹¹¹ Rapport du Conseil de l'Europe, La gestion et le financement des transports publics urbains, Autorités locales et régionales en Europe n°69, p. 14

La position des autres institutions et acteurs

Le Conseil

Si le conseil n'a pas encore pris position sur ce projet de règlement, un premier débat à ce sujet a fait ressortir une convergence de vues sur un certain nombre de points:

- le fait que la proposition de règlement de la Commission garantisse un rôle essentiel des transports publics de passagers en tant que services d'intérêt général;
- la nécessité de reconnaître que l'exécution des exigences de service public nécessite parfois des compensations financières dont la compatibilité avec le Traité doit être clairement affirmée;
- l'importance des aspects sociaux et environnementaux qui doivent être pris en compte dans les mécanismes d'attribution des contrats de service public.

Plusieurs Etats membres ont par ailleurs insisté sur la nécessité, là où le besoin se faisait sentir, d'assurer la pérennité des services intégrés, de permettre aux autorités compétentes d'opter pour une gestion directe de ces services et de prévoir des dispositions plus flexibles respectueuses des situations locales et de la subsidiarité.

Le Parlement européen

Lors de sa première lecture de la proposition de règlement en novembre dernier, le Parlement européen a mis l'accent sur le développement durable en insistant sur le fait que le règlement devrait avoir pour but d'améliorer l'efficacité et l'attractivité des transports publics dans la Communauté dans le cadre d'une politique de transports intégrée tenue de donner l'exemple de la mobilité durable, et prenant en considération l'urbanisme et le développement régional. Il insiste par ailleurs sur la nécessité d'encourager l'utilisation de modes de transports plus durable, et ce règlement devrait permettre aux contrats de service public pour les transports de passagers de contribuer à cet objectif. Il insiste aussi sur l'exigence d'intégrer des facteurs environnementaux dans l'évaluation de la qualité des services de transports publics, de même que dans la fixation de critères de sélection et de passation de marchés publics.

Le Parlement a par ailleurs souligné qu'il est essentiel de savoir s'il y aura place dans un marché des transports publics libéralisé, à côté des compagnies multinationales, pour des sociétés liées à un territoire (appartenant souvent au

secteur public) dans les villes et régions. Selon le Parlement, si la proposition de la Commission était adoptée telle quelle, les conséquences en termes de transport dans les villes où ces sociétés opèrent pourraient être graves. En effet, elles revêtent fréquemment une dimension de service public de même qu'une grande importance dans le développement des réseaux de tram et de métro et ont un rôle déterminant à jouer pour gagner "la course" avec l'automobile. Le Parlement estime par ailleurs qu'il convient de donner plus de poids au principe de subsidiarité. La responsabilité des transports terrestres locaux incombant aux autorités locales, toute autorité compétente devrait continuer à avoir le droit d'assurer ces services de transport elle-même ou par le biais de l'une de ses propres sociétés sans appel d'offres.

En outre, le Parlement souligne que l'exploitation directe par l'autorité concernée au travers d'une entreprise propre a démontré dans de nombreux cas sa capacité à remporter la lutte concurrentielle contre la voiture, à atteindre des objectifs en matière de respect de l'environnement et de planification urbaine, à réaliser l'expansion du métro et du ferroviaire léger, à se doter de la possibilité d'introduire des transports publics gratuits, à pouvoir agir en souplesse et rapidement en fonction des souhaits sans cesse changeants de la représentation populaire élue démocratiquement pour la région concernée et à éviter des frais élevés pour l'autorité en matière de planning, attribution de contrats et de contrôle. Le droit des autorités d'opter pour le maintien durable de ces entreprises à côté d'autres entreprises mérite donc une attention particulière.

Les associations de collectivités locales et régionales

Si les associations de collectivités locales ont souligné que la concurrence régulée peut effectivement contribuer à atteindre des objectifs d'amélioration de l'efficacité dans les transports publics, elles rejettent toute initiative qui viserait à réduire la liberté de choix des autorités locales et régionales, conformément au principe de subsidiarité. Par ailleurs, elles affirment que la mise en concurrence ne devrait pas être un objectif en soi, et que de nombreuses expériences ont démontré qu'une initiative d'ouverture à la concurrence qui n'est pas accompagnée d'objectifs

politiques bien définis peut engendrer une diminution de la qualité des transports publics.¹¹²

Proposition modifiée de la Commission¹¹³

Suite à la première lecture de la proposition au Parlement européen, la Commission a modifié sa proposition de base. Le nouveau texte prend en compte de nombreux amendements du Parlement, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la protection des consommateurs et de l'environnement. La Commission ne modifie cependant pas le fond de sa proposition, comme l'aurait voulu le Parlement européen. Elle insiste donc sur la nécessité que le secteur des transports publics soit dorénavant soumis aux exigences du droit communautaire de la concurrence et souligne que si une telle ouverture du marché ne se faisait pas par le biais de ce règlement, la réforme probable du secteur se ferait sur la base des arrêts des tribunaux.

La Commission n'accepte donc pas la proposition du Parlement européen de protéger de la concurrence les services de transports publics de proximité, si l'autorité compétente décide de fournir elle-même ces services.

Dans son exposé des motifs, la Commission reconnaît, comme elle l'avait fait dans son rapport sur les services d'intérêt général soumis au Conseil européen de Laeken, qu'"en règle générale, la législation communautaire laisse les États membres libres de décider s'ils souhaitent assurer eux-mêmes les services publics, directement ou indirectement (via d'autres entités publiques) ou s'ils préfèrent confier cette charge à des tiers"¹¹⁴.

Néanmoins, l'amendement adopté par le Parlement permettrait aux autorités compétentes d'octroyer elles-mêmes des droits exclusifs pour fournir des transports publics locaux. D'après la Commission, ces droits exclusifs faussent la concurrence et pourraient aisément être remis en question en vertu des règles du Traité en matière de concurrence. La Commission propose donc, comme solution de

¹¹² Conseil des Communes et Régions d'Europe, prise de position de la Commission des Transports, 11/05/2000

¹¹³ COM(2002)107

¹¹⁴ COM(2001)598, p. 5

compromis, de permettre aux autorités compétentes de fournir elles-mêmes ces services, mais seulement pour une période transitoire de 8 ans au-delà de laquelle, les autorités ne peuvent maintenir un tel régime qu'à condition de n'accorder aucun droit exclusif. Cela signifie que d'autres opérateurs seront alors libres d'offrir des services supplémentaires commercialement rentables aux habitants du territoire. Un tel système s'apparenterait donc au système déréglementé en place en Grande-Bretagne.

b. Impact envisageable de la proposition dans sa forme actuelle

Si les exemples de concurrence régulée semblent assez réussis - comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent -, particulièrement au Danemark, il est indéniable, et l'étude ISOTOPE le confirme, qu'il y a de très bons exemples parmi la majorité de villes qui n'ont pas recours à la concurrence. On peut dès lors se demander quel serait l'impact du règlement pour les systèmes en régie qui fonctionnent déjà très bien, et au contraire quel serait l'impact sur ceux qui fonctionnent beaucoup moins bien?

Si, comme le souligne le rapport ISOTOPE, un régime de concurrence limité peut constituer le meilleur choix à condition qu'il y ait une volonté politique et la compétence technique au sein de l'autorité, on peut se demander si les villes qui connaissent un fort déclin de leur système de transports publics pourront remplir ces conditions. En effet, le déclin dans le système des transports publics est souvent attribuable à un manque de volonté politique ou de capacité technique. Dès lors, est-ce que nous ne courons pas le risque de voir la qualité des services de transports publics chuter encore plus?

Ce qui est inquiétant dans la proposition de règlement telle qu'elle est actuellement est que la relation entre celui-ci et les directives sur les marchés publics n'est pas claire. Or, ces règles sont beaucoup plus strictes que celles prévues par le règlement, et comme nous l'avons vu précédemment, ne permettent l'intégration de considérations sociales et environnementales que de façon très limitée.

Par ailleurs, dans une perspective de développement durable, il faut se demander dans quelle mesure les résultats des systèmes soumis à la concurrence régulée sont réellement “bons”. En effet, les indicateurs principaux utilisés dans l'évaluation de ces systèmes sont la réduction des coûts et l'augmentation de la fréquentation. Il faudrait dès lors comprendre si ces facteurs sont réellement synonymes de “développement durable”. Il est indéniable qu'une augmentation de la fréquentation des transports publics présente un avantage en termes de réduction de la congestion, si on admet que celle-ci traduit une réduction du nombre de trajets effectués en voiture. On peut par ailleurs affirmer que cette augmentation constitue un pas en avant en faveur de la mobilité durable. Il s'agit alors de voir quelles sont les conséquences en termes d'émissions. D'après une étude réalisée en Grande Bretagne, sur les effets d'une telle augmentation de la fréquentation des transports publics au détriment de la voiture, cela aura certes pour effet de réduire la quantité d'émissions de polluants provenant des voitures, mais l'augmentation de la fréquentation des transports publics se traduira par une augmentation de leur capacité, ce qui est susceptible d'augmenter la quantité totale d'émissions de polluants, en supposant que la qualité des autobus reste au niveau de 1996¹¹⁵. Il semblerait donc que l'investissement dans des équipements de qualité en termes d'émission de polluants soit de première importance. Or, le facteur de réduction des coûts pourrait remettre en cause de telles nécessité d'investissement.

c. Avantages et inconvénients d'un règlement ayant une portée plus réduite

Si le règlement est adopté avec les principaux amendements introduits par le Parlement européen en première lecture, de façon à ce que le choix de déterminer s'il convient ou non d'ouvrir à la concurrence, reste du ressort de la collectivité locale, il est intéressant d'en envisager les avantages et inconvénients en termes de développement durable.

¹¹⁵ M. Z. Acutt and J. S. Dodgson, Controlling the Environmental impacts of Transport: Matching instruments to objectives, 1996

Le rapport ISOPTOPE le dit lui-même, les conditions et contraintes différentes au niveau local se traduiront par des choix optimaux en termes d'organisation des transports publics différents d'une ville à l'autre.

Il semblerait donc plus judicieux de laisser le choix du type de gestion des transports publics urbains aux collectivités locales qui en sont responsables, notamment en vertu du principe de subsidiarité. Elles sont en effet élues par les citoyens avec le but de gérer au mieux les services aux citoyens. Dans ce rôle, elles sont chargées d'assurer un développement durable du territoire en ce sens qu'elles doivent, davantage peut-être que d'autres sphères de gouvernement, arbitrer entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Par ailleurs, de nombreuses collectivités locales en Europe ont fait beaucoup d'efforts en faveur du développement durable, en particulier dans le cadre de l'agenda local 21, actuellement mis en œuvre dans plus de 5000 collectivités à travers l'Europe.

Toutefois, on peut argumenter que dans le cadre du système de gestion directe encore diffus aujourd'hui, les autorités locales n'ont pas su apporter de réponses aux problèmes liés à l'utilisation de la voiture individuelle - selon l'Agence européenne pour l'Environnement, entre 1990 et 1997, la croissance de l'utilisation de la voiture a été de 2% contre 0,9 seulement pour les autobus. Nous n'entrerons pas ici dans le débat sur la capacité et l'efficacité des collectivités locales. Le rôle, les compétences, les pouvoirs et les modes de financement des autorités locales varient entre les différents États membres de l'Union européenne et ces mêmes caractéristiques sont en train de se redéfinir dans de nombreux pays, en particulier dans le cadre de la décentralisation et du transfert accru de compétences aux régions.

Par ailleurs, selon la Commission, l'obligation de recourir au système d'appel d'offres dans toutes les villes donnerait une impulsion positive au développement des transports publics. Si certaines études indiquent que cela peut effectivement pousser les villes à définir plus clairement leurs objectifs politiques, les expériences acquises sont loin d'être suffisantes pour vérifier cette hypothèse.

Enfin, un inconvénient certain du point de vue de la politique du marché intérieur serait que le règlement ne réponde pas aux exigences imposées par le Traité en matière d'ouverture des marchés des services à la concurrence.

d. Conclusions

Puisque, à l'heure actuelle, le débat sur la forme et la portée du texte final du règlement est toujours en cours, et qu'il y a des divergences notables entre les Institutions et au sein de chacune d'elles, nous ne pouvons donner, en particulier à partir des expériences étudiées au Chapitre II, que quelques pistes de réflexion sur la portée du texte final.

Comme nous l'avons vu, aucune analyse d'impact en termes économiques, sociaux et environnementaux, n'a été entreprise par la Commission lors de l'élaboration du projet de règlement. Toutefois, on peut se demander si une analyse d'impact des conséquences possibles du règlement en termes environnementaux, sociaux et économiques, telle que celle que la Commission propose d'introduire dans le cadre de sa stratégie pour le développement durable de l'Union européenne¹¹⁶, aurait contribué à une approche différente dans le projet de règlement. Nous savons que pour ce qui est de l'évaluation de la performance des services d'intérêt général en vue de leur libéralisation, ce sont essentiellement les critères économiques qui entrent en ligne de compte. Le choix des indicateurs dans la communication de la Commission sur l'évaluation des services d'intérêt général¹¹⁷, est assez révélateur. En effet, si d'autres indicateurs doivent encore être développés en particulier pour couvrir la dimension environnementale, les indicateurs choisis sont principalement de nature économique.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que si, dans son projet de règlement, la Commission met l'accent sur l'importance du règlement comme instrument en faveur de la réduction des effets néfastes des transports sur l'environnement et la congestion, la question de la libéralisation à l'échelle européenne des transports

¹¹⁶ Communication sur l'analyse d'impact, COM(2002)276, 5/6/2002

¹¹⁷ Note méthodologique pour l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général, COM(2002)331, 18/6/2002

publics urbains n'apparaît dans aucun des documents relatifs au processus de Cardiff et de l'intégration des exigences environnementales dans la politique des transports.

CONCLUSIONS

S'il est difficile de tirer des conclusions claires de l'examen de problématiques aussi vastes que celle de la libéralisation des services publics et celle des transports urbains, on peut cependant relever quelques pistes de réflexion à ce propos.

Il semble assez apparent que si la politique du marché intérieur n'est pas systématiquement contraire aux objectifs du développement durable, ceux-ci ne figurent pas encore parmi ses priorités, qui restent axées sur le développement économique.

Pour ce qui est du domaine des transports publics urbains, il semblerait qu'une certaine libéralisation des transports publics urbains ne soit pas nécessairement contraire au développement durable - au contraire, elle peut y contribuer comme on a pu le voir aux chapitres précédents. Cependant, la volonté de l'Union européenne d'imposer une telle libéralisation dans toutes les villes européennes semble clairement contraire à la notion de développement durable et à l'esprit de l'agenda local 21 – soutenu par la Commission - , et peut certainement être considérée comme allant à l'encontre du principe de subsidiarité. Par ailleurs, cette volonté n'est pas appuyée par une véritable étude d'impact en termes environnementaux et sociaux, et semble être motivée par un raisonnement purement économique. D'autre part, si comme le souligne l'Avocat Général Philippe Léger dans ses conclusions dans l'affaire Magdebourg¹¹⁸, les subventions accordées aux services de transports publics sont effectivement incompatibles avec la politique du marché intérieur, cela montrerait clairement que cette politique est incompatible avec le développement durable.

Le raisonnement sur lequel s'appuie la politique du marché intérieur semble suivre une approche de "stand still". C'est à dire que si une action n'est pas considérée comme ayant un impact négatif en soi sur l'environnement, elle peut alors être entreprise. Or, dans le domaine des transports, où les problèmes environnementaux sont considérables et qu'il est généralement admis qu'une action concertée est

¹¹⁸ C-280/00

nécessaire pour aborder ces problèmes, une telle approche de “stand-still” n’est clairement pas durable.

Par ailleurs, on peut se demander si l’approche de la Commission en matière de politique du marché intérieur, n’est pas contraire aux principes même du Traité, puisque celui-ci exige l’intégration de considérations environnementales dans toutes les politiques en vue de promouvoir un développement durable. En effet, le principe d’intégration peut être considéré comme étant contraignant puisqu’il est inscrit dans le Traité. Cela étant, une violation de ce principe serait difficile à prouver.

Ceci nous amène à poser la question de savoir si le principe de l’intégration des exigences environnementales dans toutes les politiques de l’Union en vue du développement durable ne devrait pas être inscrit dans les dispositions mêmes du Traité relatives aux différentes politiques communautaires.

Dès lors, la politique du marché intérieur pourrait-elle avoir pour objectif le développement durable et en quoi cela fausserait-il le principe de l’intégration européenne?

Dans un contexte plus global, le problème de la hiérarchisation entre la libre concurrence et le développement durable sont au cœur des débats au sein des instances internationales, en particulier dans le cadre du sommet de Johannesburg et des négociations au sein de l’OMC. Si l’Union européenne veut se montrer comme le promoteur du développement durable à l’échelle mondiale, sa crédibilité, en particulier envers les pays en voie de développement, semble être remise en question par ce manque de cohérence.

Si cette étude amène surtout à poser certaines questions sur les incohérences possibles entre marché intérieur et développement durable plutôt qu’à y répondre, une conclusion certaine que l’on peut en tirer est qu’il y a eu, d’après la documentation de la Commission accessible au public, très peu de réflexions sur l’existence ou non de contradictions.

Bibliographie

Acutt and Dodgson (1997), "Controlling the Environmental impacts of Transport: Matching instruments to objectives", in *Transpn Res.-D*, Vol. 2, No. 1, pp 17-33

Agence Européenne pour l'Environnement (1999), « L'environnement dans l'Union européenne à l'aube du XXI ème siècle », Environmental assessment report No 2

Amar, Georges (1999), "Challenges and steps towards intermodality, the intermodal inetrchange points", prepared for the ECMT/OECD Workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999

Bailly, Jean-Paul et Stathopoulos, Nikolas, (dir.) (2000), Les enjeux du transport public dans les villes européennes, Actes du colloque

Balducci (2000), « Urbanisme et participation publique », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes"

Bastow, Keith (1999), "The private sector - delivering sustainable public transport", prepared for the ECMT/OECD Workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999

CEMT (1997), "Which changes for transport in the next century?" Report, 14th International Symposium on Theory and Practice in Transport Economics, Innsbruck 21-23 October 1997

CEMT/OECD « Intégration des marchés des transports terrestres européens »

Commission européenne (2002), "Improving quality and value for money in public transport through tendering", Working Group on contracts and Quality, Final report

Commission européenne (1985), Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, Com(85)310 final

Commission européenne (1993), Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi – Les défis et les pistes pour entrer dans le 21^{ème} siècle », COM(93)700

Commission européenne (1995), Livre vert "Un réseau pour les citoyens - Comment tirer parti du potentiel des transports publics de passagers en Europe", COM(95)601

Commission européenne (1997), ISOTOPE "Improved structure and organization for urban transport operators of passengers in Europe",

Commission européenne (1998), Final Report, Quattro, Project funded by the European Commission under the Transport RTD Programme of the EU's 4th Framework Programme for research, technological development and demonstration,

Commission européenne (1998), NEA report, "Examination of Community law relating to the public service obligations and contracts in the field of inland passenger Transport"

Commission européenne (1999), "Communication sur le Marché Unique et l'Environnement"

Commission européenne (1999), "De Cardiff à Helsinki et au-delà - Communication de la Commission au Conseil européen sur l'intégration des considérations relative à l'environnement et au développement durable dans les politiques communautaires", 13572/99

Commission européenne (2000), Proposition de Directive portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports, COM(2000) 276

Commission européenne (2000), Proposition de Directive relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, de services et de travaux, COM(2000) 275 final

Commission européenne (2000), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable, COM(2000) 7

Commission européenne (2001), "Livre blanc : la politique des transports à l'horizon 2010 - l'heure des choix", COM(2001) 370 final

Commission européenne (2001), « Rapport à l'intention du Conseil Européen de Laeken: Les services d'intérêt général en Europe », COM(2001)598

Commission européenne (2001), Communication "Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable", COM(2001)264 final

Commission européenne (2001), Communication « Les services d'intérêt général en Europe » COM(2001) 598

Commission européenne (2001), Livre blanc sur la Gouvernance, COM(2001)428

Commission européenne (2002), "Communication sur l'Analyse d'impact", COM(2002)276 final

Commission européenne (2002), "Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable", COM(2002) 107

Commission européenne (2002), "Rapport relatif à l'état des travaux concernant les lignes directrices aux aides d'Etat liées aux services d'intérêt économique général", COM(2002)280 final

Commission européenne (2002), Communication « Note méthodologique pour l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique Général » COM(2002) 331 final

Commission européenne (24 novembre 1999), "Rapport relatif aux indicateurs environnementaux et aux indicateurs d'intégration destiné au sommet d'Helsinki", SEC (1999) 1942 final

Commission européenne, CEMT (2000), « Méthodes d'analyse comparatives dans les transports : méthodologies, applications et données nécessaires »

Communautés européennes (1997), Traité instituant la Communauté européenne, version consolidée

Conseil conjoint Transport et Environnement (17 juin 1998), Conclusions du Conseil, 09403/98

Conseil de l'Europe (1998), "Management and Funding of Urban Public Transport", Local and regional authorities in Europe, No. 69

Conseil Environnement (12 octobre 1999), Conclusions du Conseil, 11654/99

Conseil Environnement (4 mars 2002), Contribution au Conseil européen de Barcelone, SN 100/1/02 REV 1, pp 58-70

Conseil européen de Barcelone (15-16 mars 2002), Conclusions de la Présidence, SN 100/1/02 REV 1, pp 1-18

Conseil européen de Cardiff (15-16 juin 1998), Conclusions de la Présidence, 00150/98

Conseil européen de Göteborg (15-16 juin 2001), Conclusions de la Présidence, SN 200/1/01 REV 1

Conseil Marché Intérieur (1 mars 2002), Contribution au Conseil européen de Barcelone, SN 100/1/02 REV 1, pp 50-57

Conseil Marché intérieur (1999), "L'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur", Rapport au Conseil européen d'Helsinki, 13622/99

Conseil Marché intérieur (2001), "Stratégie relative à l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur", 8970/01

Conseil Transport (1999), "Stratégie du Conseil relatif à l'intégration des questions d'environnement et de développement durable dans la politique des transports", 11717/99

Conseil, Présidence espagnole (2002), "Feuille de route pour le suivi des conclusions du Conseil européen de Göteborg concernant la stratégie de l'UE pour le développement durable", 6837/1/02 REV 1

Conseil, Présidence suédoise (2001), "Intégration des exigences environnementales dans les politiques sectorielles et stratégie communautaire pour le développement durable - présentation du rapport de synthèse établi par la présidence", 9096/1/01 REV 1

Conseil de l'Union européenne (1993), Résolution concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable - Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement, Journal officiel n° C 138 du 17/05/1993

Conseil de l'Union européenne (1992), Directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, 92/50/CEE

Conseil de l'Union européenne (1993), Directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, 93/36/CEE

Conseil de l'Union européenne (1993), Directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux publics, 93/37/CEE

Conseil de l'Union européenne (1993), Directive portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, 93/38/CEE

Cour de Justice des Communautés européennes (2001), Conclusions de L'Avocat Général Jean Mischo dans l'Affaire, Concordia Bus Finland Oy Ab (anciennement Stagecoach Finland) contre Helsingin kaupunki et HKL-Bussiliikenne, C-513/99

Cour de Justice des Communautés européennes (2002), Conclusions de l'Avocat Général Philippe Léger dans l'Affaire , Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00

Cox, Helmut (dir.) (1997), « Services publics, missions publiques et régulation dans l'Union européenne, Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique Sociale et Coopérative »

Cox, Wendell, Love, Jean et Newton, Nick (1997), "Competition in Public Transport: International State of the Art", Paper Presented to the 5th International Conference on Competition and Ownership in Passenger Transport, Leeds, 28 May 1997

Department for Transport, Local Government and the Regions (2001), Transport Statistics Bulletin - A bulletin of public transport statistics: Great Britain 2001 Edition

Duchène (2000), « Le plan de déplacements urbains en Ile-de-France », Actes du Colloque « Les enjeux du transport public dans les villes européennes »

Duchezeau (2000), « La question de l'écologie dans la stratégie de la RATP », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes"

Feitelson, Eran et Verhoef, Erik (dir.) (2001), "Transport and environment : in search of sustainable solutions"

Grard, Loïc (2001), « Nouvelles régulations et nouveaux régulateurs dans le secteur des transports en Europe », Revue du Marché commun de l'Union européenne, N° 447, avril 2001, pp 258 à 266

Groupe des entreprises de transport public des grandes métropoles (2002), "Propositions d'amendements à la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des Etats membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable"

Hansen, Henrik, Mortensen, Niels (1995), "Competition in a planned framework, The Danish Model"

Heurgon (2000), « Villes et transports publics en devenir : la démarche prospective de la RATP », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes"

HUR, "From Copenhagen Transport to Greater Copenhagen Authority, Transport Division"

Kraemer, Andreas (2001), "Results of the "Cardiff-Processes" - Assessing the State of Development and Charting the Way Ahead", Report to the German Federal Environmental Agency and the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety", Ecologic, Institute for International European Environmental Policy

Last (2000), « La planification des transports à Londres », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes"

Lichtenegger, Michael (1999), "Communicating and cooperating with the client - new marketing methods - the impact on the modal split", prepared for the ECMT/OECD Workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999

Massot, Orfeu (2000), « Stratégies urbaines et régulations de la mobilité quotidiennes des villes européennes », Actes du colloque "Les enjeux du transport public dans les villes européennes"

Mousel, Michel (1996), « Développement durable : transport privé et public, mobilité, communication et enjeux urbains »

OCDE (2001), Concurrence et restructuration des services publics

OCDE (1995), "Transports urbains et développement durable"

OCDE (2000), "Integrating Transport in the city - reconciling the economic, social and environmental dimensions"

OCDE (2000), "Privatisation, Competition and Regulation"

OCDE, International energy agency (1995), "Reconciling transportation, energy and environmental issues : the role of public transport ", conference proceedings

OCDE/CEMT (2001), Final report of the joint OECD/ECMT project group on urban travel and sustainable development

Oudin, Jacques (2000), "Politique des transports: l'Europe en retard", rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports

Parlement européen (1996), Document de travail "Entreprises publiques et services publics économiques dans l'Union européenne" W-21

Parlement européen (1998), « Conséquences sociales de la déréglementation et de la libéralisation dans le secteur des transports de l'Union européenne », document de travail, Série transports, vol. 101

Parlement européen (2001), "Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable", A5-0364/2001

Parlement européen (2001), Résolution sur "l'impact de la libéralisation et du processus des réformes économiques sur la croissance économique de l'Union européenne", A5-0020/2001

Parlement européen et Conseil (2002), Décision n° 1600/2002/CE du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JO L 242, 10/9/2002

Pestellini, Francesca, "Sustainable mobility: Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe - A discussion of the European Commission's Green Paper on the Citizen's Network"

Peterson, Bo (1999), "Eliminating institutional and organisational barriers to implementing integrated public transport strategies", prepared for the ECMT/OECD Workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999

Plaut, Pnina and Shmueli, Deborah (2000), "Sustainable Transport - A comparative Analysis of Israël, the Netherlands and the United Kingdom", World Transport Policy and Practice, Volume 6, Number 1, pp 40-58

Pons, Jean-François (2001), "Concurrence et Libéralisation dans le secteur des transports", Colloque de l'Association française d'étude de la concurrence, 3 avril 2001

Potter, Stephen and Enoch, Marcus (1997), "Regulating Transport's Environmental Impacts in a deregulating world", in Transpn Res.-D, Vol. 2, No. 4, pp 271-282

Renaudière, Philippe (2001), "Aspects juridique de l'environnement", ULB

Rodrigues Stéphane (2000), « La nouvelle régularisation des services publics en Europe : énergie, postes, télécommunications et transports »

Viegas, José (1999), "Public Transport in the Sustainable Urban Transport Policy Package: Taking an integral policy approach", prepared for the ECMT/OECD Workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999

Vougioukas, Manos (1999), "Implementing fair and efficient pricing and subsidy policies in urban transport", prepared for the ECMT/OECD Workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999

Wedd, George (2001), "Britain's Transport Problems", Contemporary review, Vol. 279, No. 1631, Dec 2001