Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (CE) nº …/2008 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant le deuxième programme "Marco Polo" pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises ("Marco Polo II")»

COM(2008) 847 final — 2008/0239 (COD)

(2009/C 228/18)

Le 12 février 2009, le Conseil européen a décidé, conformément aux articles 71, paragraphe 1, et 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«*Proposition de règlement (CE) nº …/2008 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant le deuxième programme "Marco Polo" pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises ("Marco Polo II")*»

Le 13 janvier 2009, le Bureau du Comité a chargé sa section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer ses travaux.

Vu la nature urgente des travaux, le Comité a désigné M. LIOLIOS rapporteur général lors de sa 452e session plénière des 24 et 25 mars 2009 (séance du 24 mars 2009) et a adopté le présent avis par 97 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité exprime son soutien à la politique qu'a élaborée la Commission afin qu'il devienne possible de reporter du réseau routier vers d'autres réseaux moyens de transport l'inévitable augmentation du trafic qui est prévisible sur les routes mais, dans le même temps, pointe l'absence de plans ambitieux ou l'insuffisance des ressources disponibles en la matière.

1.2 Le Comité marque son accord avec les mesures proposées pour modifier le règlement, à savoir:

1.2.1 confier la gestion du programme à l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI),

1.2.2 abaisser et simplifier les seuils d'éligibilité applicables aux projets,

1.2.3 doubler, en la faisant passer de 1 à 2 euros, l'intensité maximale du financement par 500 tonnes-kilomètre (tkm) évitées ou transférées vers un mode de transport autre que la route,

1.2.4 créer un seuil particulièrement bas pour les projets en faveur de la navigation intérieure,

1.2.5 autoriser des entreprises isolées à introduire une demande de financement,

1.2.6 supprimer le seuil spécifique de 10 % pour les projets visant à éviter du trafic,

1.2.7 inclure l'élément de transport dans le calcul du transfert modal,

1.2.8 simplifier les conditions de financement pour les infrastructures auxiliaires.

1.3 Le Comité est d'avis que le programme Marco Polo n'atteint pas totalement les objectifs qui lui avaient été initialement assignés, de sorte qu'il ne fonctionne pas à plein régime. Il observe en particulier que le budget alloué au programme, en l'occurrence 60 millions d'euros, risque de ne pas être suffisant pour induire un transfert de 25 milliards de tkm. Au vu du montant élevé (9,15 euros) des économies réalisées par ce biais en matière de coûts externes, il estime qu'il convient de s'employer avec plus d'attention à dégager les ressources nécessaires pour transférer vers d'autres modes de transport la plus grosse quantité possible de tkm et atteindre les niveaux de performance fixés au départ. En tout état de cause, on conçoit aisément que le coût d'opportunité vis-à-vis du corps social dans son ensemble dépasse plusieurs fois le montant de la subvention directe accordée aux entreprises. Comme il l'a souligné dans ses avis 842/2002 et 247/2005, le Comité pense que durant le programme, la Commission devra proposer d'en revoir le budget à la hausse, afin de dégager les moyens financiers supplémentaires qui seront requis si les plans d'action appropriés qui seront proposés sont plus nombreux qu'escompté.

1.4 Le Comité s'est étonné de constater que même si l'analyse d'impact le propose et en fait état, le nouveau règlement ne prévoit pas de soutenir et de défrayer les petites entreprises qui présentent des propositions. Il se dit déçu que cette recommandation n'ait pas été adoptée et, dans le même temps, propose néanmoins que la mesure soit étendue aux petites entreprises, car il juge que ces considérations jouent également dans leur cas et que l'élaboration de tels projets induit pour elles aussi des frais importants.

1.5 Le Comité se réjouit de constater que la Commission semble être disposée à réduire le laps de temps requis pour qu'une proposition soit approuvée et financée. Il juge cependant que dans un environnement entrepreneurial en évolution rapide, où le délai de réaction aux développements du marché revêt une importance décisive, il conviendra de veiller tout spécialement à raccourcir le temps nécessaire pour évaluer, approuver et soutenir chaque action, en prenant des initiatives comme instaurer une pré-évaluation des propositions ou modéliser en partie le processus évaluatif.

1.6 Le Comité est d'avis que la répartition géographique des propositions qui ont été soumises et financées n'était pas optimale, de sorte qu'elle ne sert pas les objectifs de l'UE, ni ne contribue à promouvoir dûment les transports intermodaux d'une manière qui tienne la balance égale entre les États membres. Aussi propose-t-il que l'on pousse la démarche plus avant, en tenant compte des problèmes des États méridionaux et des zones riveraines de la Méditerranée. Il considère par ailleurs qu'il conviendra de tenir compte des faiblesses constitutives de certains pays, comme l'absence d'un réseau ferroviaire étendu, le fort découpage côtier ou l'insularité, d'une manière telle que les firmes qui y sont implantées aient la possibilité de soumettre des propositions.

1.7 Réitérant sa prise de position antérieure, le Comité croit qu'il y a lieu de faire réaliser une étude sur les stratégies de «zéro stock» et de «stocks roulants», afin d'analyser leurs répercussions qu'ils produisent pour encourager ou non des modes de transport durables. La pratique du «zéro stock» gonfle les acheminements de marchandises par la route, avec les conséquences qui en découlent en ce qui concerne la consommation d'énergie et la protection de l'environnement. Dans ce contexte, il y a lieu d'étudier toute la chaîne des approvisionnements.

1.8 Il s'impose, aux yeux du Comité, de tirer parti du savoir accumulé par les entreprises de transport routier en les associant activement aux programmes correspondants destinés à transférer des charges de la route vers d'autres modes d'acheminement. À cette fin, il est proposé de les informer en permanence et de les aider à modifier les modèles qu'ils ont adoptés et emploient dans leurs processus productifs.

1.9 Le Comité estime que dans la mesure où toutes les ressources disponibles n'ont pas été épuisées, la Commission se devra d'envisager une augmentation du plafond de financement, qui portera respectivement à 50 % et 75 % les pourcentages actuels, soit 35 % pour les actions ressortissant au transfert modal, aux transports par navigation intérieure, à l'effet catalyseur, aux autoroutes de la mer et à l'évitement de trafic, et 50 % pour l'apprentissage en commun. Un tel relèvement apparaît nécessaire dans le cas des petites entreprises, qui, en comparaison des grandes firmes, ont des frais fixes plus élevés par rapport à leurs dépenses variables. Dans le cas des actions catalytiques, tout particulièrement, le Comité suggère que l'on augmente l'aide, en la faisant passer de 2 euros par tkm à 3 euros, car il s'agit de solutions novatrices et elles exerceront un effet positif pour faire refluer des marchandises de la route vers d'autres modes de transport et produiront un impact sur l'opinion publique.

1.10 Le Comité recommande à la Commission de rédiger, à l'intention de l'ensemble des utilisateurs, plusieurs «guides européens» qui, dans chacune des langues communautaires, recenseront la totalité des terminaux intermodaux de l'UE, en en détaillant les caractéristiques, mais aussi de lancer toutes les actions indispensables pour faire mieux connaître tant le mécanisme de financement que les effets des projets exécutés et les avantages qu'en ont retirés les usagers, qu'ils se situent à un échelon intermédiaire ou en bout de chaîne. Le Comité défend par ailleurs l'idée que la Commission doit élaborer des plans spécifiques pour promouvoir le programme et en accroître la notoriété. Il lui propose, à cette fin, de coorganiser avec elle des conférences, journées de sensibilisation et tournées d'information.

1.11 Le Comité préconise que l'on étudie s'il est possible de ranger parmi les projets éligibles au programme Marco Polo des initiatives qui incluent les transports de matières liquides au moyen de pipelines ou l'acheminement de gaz vers des terminaux de transbordement ou de transport combiné.

1.12 Le Comité souligne qu'il y a lieu d'examiner de manière plus exhaustive la situation actuelle dans le secteur du transport maritime (voies navigables et eaux intérieures), vu que l'adoption de systèmes intermodaux y est jugée difficile, du fait de la compartimentation du marché. On ne veut pour preuve de cette situation que le faible attrait exercé par les actions relevant des autoroutes de la mer, qui n'ont représenté que 9 % des propositions en 2007 et 4 % en 2008, tant et si bien qu'il n'en a été approuvé qu'un très petit nombre, voire aucune, comme en 2008.

1.13 Le Comité persiste à estimer qu'un délai fixé à 36 mois est par trop bref pour les actions de transfert vers d'autres moyens de transport et propose que sa durée minimale soit portée à 48 mois.

1.14 Le Comité considère qu'il convient d'étudier la possibilité de soutenir des projets d'ampleur nationale qui ont pour objet d'améliorer la diffusion de l'intermodalité et d'améliorer les transferts modaux de la route vers les autres réseaux. À son estime, il peut en effet exister des interventions locales qui ne portent que sur un seul État membre mais dont les répercussions profiteraient à tous les utilisateurs des modes de transport concernés qui passeraient par ce pays.

1.15 Le Comité réitère son approbation quant à l'élargissement du champ d'application du programme à des pays tiers, qu'ils soient ou non candidats à l'adhésion à l'UE, et fait observer qu'il ne peut couvrir les dépenses liées aux actions réalisées sur leur territoire qu'au seul cas où elles produisent des avantages immédiats et mesurables pour un État membre précis.

1.16 Le Comité estime qu'il y a lieu de publier, le plus rapidement possible, un bilan des projets qui ont été menés à bien avec succès et des ressources qu'ils ont réellement permis d'économiser. Une telle initiative donnera la faculté de promouvoir le programme et de diffuser les résultats auxquels il a abouti jusqu'à présent.

1.17 Le Comité rappelle qu'à son estime, la Commission doit inviter les États membres à entreprendre de recenser tous les réseaux existants qui, aujourd'hui abandonnés ou faiblement utilisés, seraient susceptibles d'être réhabilités pour servir au transport de marchandises, cette revendication s'appliquant en particulier aux lignes ferroviaires mais aussi aux voies de transport maritime et fluvial. En agissant ainsi, on parviendra, autant que faire se peut, à mettre en œuvre des itinéraires qui, par rapport aux acheminements routiers, seront plus courts et plus conciliables avec le développement durable.

2. **Observations générales**

2.1 *Rappel des conclusions du CESE sur les programmes Marco Polo I et Marco Polo II.*

2.1.1 Dans ses avis 842/2002, des 17 et 18 juillet 2002, et 247/2005, du 9 mars 2005, consacrés aux propositions de règlement «Marco Polo I» et «Marco Polo II», le Comité avait relevé les faiblesses du programme et, jugeant qu'il ne serait pas possible de réaliser le basculement vers d'autres modes de transport que la Commission s'est assigné pour objectif, il avait proposé que le dispositif soit complété par des mesures concrètes. Les deux avis comprenaient notamment les propositions suivantes:

2.1.1.1 financer sur fonds publics les infrastructures de transfert modal (par exemple, les terminaux et leurs approches),

2.1.1.2 confier à un comité de gestion le suivi continu des actions engagées pour, à mi-parcours du programme «Marco Polo», apporter les adaptations utiles,

2.1.1.3 autoriser le financement des projets qui comportent des actions localisées même sur le territoire d'un seul État membre, pour autant que leur impact bénéficie à tout utilisateur de transports internationaux y transitant,

2.1.1.4 prévoir la possibilité de prendre en compte dans les projets éligibles au programme «Marco Polo» des actions intégrant accessoirement le transport aérien et le transport par pipeline s'ils sont associés à d'autres modes de transport,

2.1.1.5 diminuer les seuils d'intervention pour chaque action,

2.1.1.6 augmenter le délai maximal pour la réalisation des actions de transfert modal,

2.1.1.7 établir pour tous les utilisateurs un «Guide européen» de toutes les plates-formes multimodales de l'UE avec leurs caractéristiques,

2.1.1.8 créer une catégorie particulière, avec un seuil minimal abaissé à 500 000 euros, le transport fluvial ne pouvant être comparé au transport maritime, pour lequel les investissements nécessaires sont proportionnels à la taille des navires.

2.1.2 Le Comité avait également fait part de son souhait de participer avec la Commission à une réflexion pour faire abandonner progressivement la pratique du «zéro stock» et adopter en lieu et place celle du «stock circulant», quand l'urgence des livraisons n'est pas absolue.

2.2 *Rapport d'évaluation*

C'est avec satisfaction que le Comité a pris connaissance du travail d'évaluation que la Commission a confié à un expert extérieur [1]; il souhaite mentionner quelques points qui n'y ont pas été abordés de manière circonstanciée.

— Le volume de propositions soumises diminue constamment, passant de 92 en 2003 à 63 en 2004, 62 en 2005 et 48 en 2006, alors que le nombre de celles qui sont approuvées et financées reste à peu près constant, entre 12 et 15.

— Il est intéressant de noter que le transfert modal initialement escompté des projets financés se concrétise in fine à 75 %, les chantiers ferroviaires obtenant un score de 99 % alors que pour ceux touchant à la navigation intérieure, le taux de réussite n'atteint que 45 % de l'objectif initial.

— La réalisation à 64 % des objectifs du programme Marco Polo I en ce qui concerne le transfert modal de marchandises au détriment de la route ne représente que 5,8 % de la charge totale acheminée par cette voie au niveau des transports internationaux routiers dans l'Union européenne: globalement parlant, il s'agit d'une modification relativement modeste.

— Il est estimé que la procédure d'évaluation des propositions, jusques et y compris le stade de la signature du contrat, est complexe, manque de transparence et exige beaucoup de temps, notamment entre l'engagement des négociations et le moment où ledit contrat est signé. On signalera que bon nombre d'intervenants considèrent que si les critères de choix des projets sont clairs et transparents, il n'en va pas de même de la procédure qui détermine la note accordée sur la base de ces paramètres et la proposition finale concernant les chantiers retenus.

— Les seuils minimaux requis sont particulièrement élevés pour les petites et moyennes entreprises et n'encouragent pas le lancement de nouveaux transports intermodaux; cette situation a pour effet de favoriser un petit nombre de chantiers de grandes entreprises plutôt qu'un grand nombre de chantiers de petites et moyennes entreprises. Une approche qui ciblerait ces dernières serait dès lors susceptible de contribuer à lutter contre l'encombrement des routes au niveau local et régional.

— Vu le manque de propositions de projets au titre de l'appel lancé dans le secteur des autoroutes de la mer, il est suggéré que les chantiers de ce genre bénéficient d'un suivi et que l'on encourage la participation à leur réalisation.

— La contribution à la réduction de la congestion du trafic routier est un aspect qu'il est proposé de mieux mettre en relief.

[1] Évaluation du programme Marco Polo (2003-2006), Ecorys (en anglais uniquement): (μόνο στην Αγγλική γλώσσα): http://ec.europa.eu/transport/evaluations/annual_en.htm

3. **Observations**

Le Comité déplore que la Commission n'ait pas tenu compte de la majeure partie des propositions formulées dans ses deux avis sur le sujet, lesquelles auraient contribué à augmenter l'efficacité du programme, comme il ressort de l'évaluation externe - et il se félicite du soutien désormais accordé, fût-il tardif, à ces suggestions qu'il avait avancées. Plus spécifiquement, il adopte les positions développées ci-après.

3.1 Depuis le 1er mars 2008, la gestion du programme a été confiée à l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI), comme d'autres programmes communautaires. Le Comité adhère à cette mesure, qui devra toutefois s'accompagner de toutes les actions et initiatives propres à réduire les lourdeurs bureaucratiques et attirer d'autres candidats éventuels à ces aides.

3.2 *Conformément à la procédure prévue à l'annexe I, point 2, lettre d), du règlement 1692/2006, la Commission doublera l'intensité maximale du financement pour la faire passer de 1 à 2 euros par 500 tkm évitées ou transférées vers un mode de transport autre que la route*. Le Comité estime que le doublement de cette subvention est nécessaire si l'on veut développer plus avant le programme Marco Polo, dans la mesure où le profit que procure la réduction des coûts externes et des retombées sociales et environnementales du trafic compense plusieurs fois les montants de ces financements.

3.3 *Autoriser des entreprises isolées à introduire une demande de financement. En permettant qu'une entreprise présente un projet à elle seule, on clarifie et simplifie les conditions d'éligibilité des bénéficiaires*. Le Comité marque son accord avec cette initiative et répète qu'il conviendrait de prévoir la possibilité de prendre en compte les projets qui ne couvrent qu'un seul État, étant donné qu'une telle disposition contribuera à réduire les transports par route.

3.4 *Créer un seuil particulièrement bas pour les projets en faveur de la navigation intérieure. Un seuil réduit spécifique sera créé pour les projets visant à acheminer du fret routier par la navigation intérieure, à savoir:*

Type de projet	Seuils actuels		Seuils proposés
Transport par navigation intérieure	—	—	*17 millions tkm*

Le Comité se réjouit de constater que ses propositions sur la réduction des seuils d'éligibilité, notamment pour les transports par navigation intérieure, ont finalement été acceptées et estime que cette modification contribuera à attirer des projets en plus grand nombre.

3.5 *Rembourser aux micro-entreprises les frais liés à l'élaboration des propositions. Les micro-entreprises, qui caractérisent les secteurs du transport routier et de la navigation intérieure, recevront un remboursement forfaitaire des frais d'élaboration des propositions destiné à les encourager à présenter des demandes de financement*. Le Comité s'est étonné de constater que même si l'analyse d'impact le propose et en fait état, le nouveau règlement ne prévoit pas l'octroi d'un soutien aux petites entreprises pour les aider à soumettre des propositions.

3.6 *Abaisser et simplifier les seuils d'éligibilité applicables aux projets. La simplification et l'abaissement de certains seuils attireront de nouveaux projets plus petits et contribueront à la réalisation des objectifs du programme*. Cette action sera régie par le tableau suivant:

Type de projet	Seuils actuels		Seuils proposés
Transfert modal	250 millions tkm	500 000 euros	80 millions tkm
Transport par navigation intérieure	—	—	*17 millions tkm*
Effet catalyseur	—	2 millions d'euros	30 millions tkm
Apprentissage en commun	—	250 000 euros	250 000 d'euros
Autoroutes de la mer	1,25 milliard tkm	2,5 millions d'euros	250 millions tkm
Évitement de trafic	500 millions tkm	1 million d'euros	80 millions tkm

Ayant proposé cette mesure, le Comité marque par conséquent son accord sur l'abaissement des seuils d'éligibilité des projets proposés, ainsi que sur l'adoption de la tkm comme base pour la comparaison des différentes propositions.

3.7 *Supprimer le seuil spécifique de 10 % pour les projets visant à éviter du trafic*. Le Comité marque son accord avec la suppression du seuil susmentionné et pense que la mesure aura pour effet de susciter davantage de propositions dans ce domaine.

3.8 *Inclure l'élément de transport dans le calcul du transfert modal*. De l'avis du Comité, la prise en compte des distances parcourues par le moyen de transport constitue une proposition utile. Il conviendra toutefois d'examiner comment privilégier les projets qui exploiteront au mieux les transports intermodaux, comme l'expédition de cargaisons non accompagnées par transbordeurs rouliers.

3.9 *Octroi d'une prolongation de 6 mois de la durée du projet dans les cas dûment justifiés par le bénéficiaire*. Le Comité s'accorde avec cette proposition, étant donné qu'une telle mesure peut rassurer les bénéficiaires en leur garantissant que la subvention communautaire les dédommagera des pertes qu'ils auront dû subir en phase de démarrage.

3.10 *Simplifier les conditions de financement pour les infrastructures auxiliaires*. Le Comité marque son accord avec la suppression des seuils pour la réalisation des projets d'infrastructures auxiliaires et juge que cette simplification élimine des restrictions qui avaient été imposées de manière inutile et injustifiée.

3.11 *Simplifier les procédures administratives du programme*. Le Comité ne peut qu'applaudir à toute action de nature à améliorer les procédures et réduire les délais nécessaires à l'accomplissement des formalités administratives pour chaque aide octroyée, d'autant que l'expérience engrangée jusqu'à présent dans ce domaine est négative. Pour avancer une opinion plus assurée à ce propos, il attend néanmoins un retour d'information concernant les situations vécues par les participants à ces initiatives.

3.12 *Dans l'article 5, paragraphe 2, la deuxième phrase est supprimée («Les conditions de financement applicables aux infrastructures auxiliaires au sens de l'article 2, point h), figurent à l'annexe II.»*. Le Comité se rallie à cette proposition et estime que la pratique évoquée a créé des difficultés lorsqu'il s'est agi de mener des propositions à bonne fin, en particulier dans le cas de celles qui visaient à faire utiliser les autoroutes de la mer.

3.13 *La subvention globale qui est accordé pour les infrastructures auxiliaires sous la forme d'aide d'État et de concours communautaire ne dépasse pas 50 % du coût éligible* (disposition supprimée). Le Comité a pour avis que l'action visée est judicieuse et pense que les gouvernements nationaux participeront plus activement aux projets concernés.

3.14 *Le paragraphe 2 de l'article 14 est remplacé par le texte suivant:* «La Commission soumet au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions un rapport d'évaluation des résultats obtenus par le programme Marco Polo pour la période 2003-2009, au plus tard le 30 juin 2011.» Le Comité exprime des réserves quant au calendrier proposé ci-dessus, car il estime que dans la mesure où le rapport susmentionné ne sera pas utilisé pour arrêter des mesures correctrices, il serait plus approprié de se donner davantage de temps, afin que le règlement proposé puisse être soumis à une évaluation plus complète.

Bruxelles, le 24 mars 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI