



Carlo E. Baldi
Università di Bologna – Europroject

AIDES AU TOURISME ET DROIT COMMUNAUTAIRE

Préambule

Les articles 87-89 du traité d'Amsterdam, qui réglementent les aides de l'état, introduisent une incompatibilité de principe des aides susceptibles de fausser la concurrence avec le marché commun. Tout en envisageant des dérogations à ce principe, lesdits articles confèrent à la Commission la tâche d'apprécier, au cas par cas, la compatibilité des aides.

En vue d'harmoniser ses comportements et de divulguer ses choix de principe, la Commission a adopté, au fil des ans, une série de documents, sous forme de communications, dans lesquels elle précise ses orientations, à caractère vertical ou horizontal, au regard des différents types d'aides qu'elle a dû examiner. L'ensemble de ces documents, ainsi que les dispositions du Traité et des actes normatifs existants, constitue ce qu'on appelle généralement l'encadrement des aides de l'Etat.

Je tiens à préciser – même s'il s'agit d'une évidence – que cet encadrement, recueilli tout récemment dans une publication de la Commission, ne constitue pas le droit applicable – comme on l'entend dire souvent – si ce n'est que pour les dispositions du traité et pour les actes normatifs qu'il contient. Cet encadrement représente l'ensemble des orientations de la Commission, aux fins de l'exercice des compétences qui lui sont accordées par le Traité en matière d'aides de l'état. Elle a la faculté d'évaluer la compatibilité des différents régimes d'aides qui lui sont soumis, mais elle n'est pas autorisée à réglementer cette matière par des dispositions ayant force de loi. Cette compétence découle uniquement de délégations spécifiques du Conseil des Ministres, comme prévu par le règlement n. 994/98 du Conseil, en ce qui concerne les aides aux PME, à la formation ainsi que les aides pour lesquelles est applicable la règle *de minimis* (en vertu de laquelle les règlements d'exemption sont en cours d'approbation).

Les orientations de la Commission ont pour but de donner des indications aux services de l'Exécutif et aux administrations des Etats membres, afin d'accélérer les prises de décisions, harmoniser les comportements et garantir une meilleure certitude du droit. Etant donné que leur but doit être d'évaluer l'effet des aides sur la concurrence, l'application des règles doit s'inspirer d'une certaine flexibilité, qui tienne compte des cas imprévus.

Ce n'est pas un hasard si ledit encadrement a été étoffé dans le temps et que les cas de figure sont revus régulièrement sur la base de l'expérience acquise, de la nécessité d'apporter de nouvelles précisions, d'une sensibilité accrue quant aux problèmes en question, du rapport entre l'effet de distorsion de l'aide et la justification compensatoire.

A ce jour, malgré de nombreuses prises de position de la part de la Commission, il n'existe pas de document spécifique sur le tourisme. Même si cela en principe ne pose pas de problèmes – les orientations de la Commission ne sont pas un outil indispensable, elles servent uniquement d'appui – faute d'orientations spécifiques, il y a lieu d'appliquer au tourisme des

règles de caractère général, fixées dans le temps et applicables à l'ensemble des activités économiques. Les activités touristiques, en tant qu'activités entrepreneuriales, sont ainsi assimilées aux activités des entreprises manufacturières.

A mon avis, cette approche à la question est inadaptée, car la concurrence dans le secteur touristique est différente que dans le secteur industriel et donc l'effet des aides sur les entreprises de la filière tourisme est tout autre. Le but de ce séminaire est d'illustrer le bien-fondé de cette thèse et de proposer des paramètres d'évaluation alternatifs, mieux adaptés à la réalité complexe de ce domaine. Nous ne réclamons pas un document formel en la matière, mais nous souhaitons simplement une prise d'acte et un renversement de la tendance actuelle.

Je ne prétends pas que les activités touristiques doivent nécessairement bénéficier d'aides plus importantes, cela soit dit pour éviter toute équivoque. J'estime toutefois qu'il s'agit là d'un choix qui revient uniquement aux administrations, qui disposent de compétences en matière de programmes; et ce, naturellement, dans le respect de la concurrence.

La concurrence dans le secteur touristique

Il ne fait aucun doute que les entreprises manufacturières évoluent toujours, au niveau communautaire, sur un marché concurrentiel. De ce point de vue la dimension, la localisation, la capacité de production ou la tendance à l'exportation n'ont point d'importance, car, pour peu que le marché de référence d'un produit soit limité, local et décentré, l'entreprise est ou peut entrer en concurrence sur ce créneau avec d'autres produits analogues déjà présents sur le marché, ou susceptibles de l'être à tout moment.

Le discours sur le secteur touristique est différent, car dans ce cas la mise sur le marché d'un produit est très complexe en fonction de la dimension et du type de la structure (structure d'accueil, structure complémentaire pour les sports et les loisirs), de sa localisation (dans le centre-ville en zone privilégiée ou dans une banlieue), de son niveau qualitatif (pension modeste ou grand hôtel), de son utilisation (hôtel, location d'appartements, camping), de son appartenance éventuelle à un groupe hôtelier ou à une chaîne, etc.

En outre, ainsi que l'illustrera l'étude du Ciset, la compétitivité dans le secteur manufacturier est essentiellement liée à des facteurs intérieurs, tandis que pour le tourisme ce sont plutôt les facteurs extérieurs – de nature environnementale, paysagère, culturelle, sportive, climatique, économique, etc. – qui sont déterminants.

Pour ce qui est des **structures d'accueil**, l'identification de l'hôtel joue le plus souvent un rôle secondaire par rapport au choix de la destination. Cela est valable pour le tourisme culturel, où l'attrait des villes d'art, des expositions de renom ou de tout autre événement culturel est fondamental (festival de Salzbourg ou de Bayreuth), pour le tourisme sportif (matchs de football, championnats du monde de ski, Grand Prix de Formule 1, Jeux olympiques), pour le tourisme de congrès (le lieu du colloque n'est pas choisi par les participants), pour le tourisme religieux (Lourdes, Santiago de Compostelle, le Jubilé) et pour la capacité d'accueil liée au tourisme d'affaires ou au travail (foires, bassins industriels autour desquels gravitent les représentants et les fournisseurs).

Par ailleurs, même pour le tourisme de proximité, le choix de l'hôtel est secondaire par rapport à la destination. Celle-ci se situe généralement dans un rayon de 200/300 Km du lieu de résidence et peut être toujours la même (station balnéaire, station de sports d'hiver, etc.) ou

bien changer à chaque fois (villes d'art, lieux de randonnée). Il en est de même pour des localités lointaines (à l'occasion, par exemple, d'un événement sportif ou culturel).

En ce qui concerne le tourisme de vacances, le choix de la destination est également dicté par le désir de changer ou de retourner dans un lieu connu, par des raisons liées à la pratique sportive ou au climat, par les exigences familiales (enfants à charge). Les prix ne conditionnent aucunement le choix de la destination, mais ils jouent néanmoins un rôle important dans le choix de l'hôtel ou des opportunités qu'offre la station retenue (plage d'élite ou populaire). Lors de vacances itinérantes, le choix de l'hôtel est fait en fonction du parcours choisi ou bien au hasard ou encore suivant des critères différents au fur et à mesure que l'on arrive dans les différentes destinations. Dans le cas d'un voyage organisé, le choix de l'hôtel passe au deuxième rang, même si le conditionnement est beaucoup plus important. Cependant, il faut considérer que les tour-opérateurs ne mobilisent que 16% du flux touristique global.

Un discours particulier doit être fait pour les beauty-farms et les centres de remise en forme. Dans ce domaine, même si elle se cantonne presque exclusivement au marché national, la concurrence entre les structures est particulièrement acharnée ; cette situation est assimilable à celle du secteur manufacturier.

Pour ce qui est du thermalisme, la situation est plus complexe, car l'activité thermique se double souvent d'une activité liée davantage aux soins esthétiques. Dans ce cas l'on rentre dans le cas de figure précédant, tandis que pour le thermalisme *stricto sensu* on parle difficilement de concurrence au niveau international.

En ce qui concerne les **structures complémentaires** pour les sports et les loisirs, le tableau est beaucoup plus varié, car il s'agit d'activités et de structures qui présentent des caractéristiques, des finalités et des utilisations très différentes entre elles.

Pour schématiser la situation, on peut distinguer entre :

- structures pour les loisirs, qui vont des parcs aquatiques aux parcs thématiques. Ce secteur peut se distinguer entre petites structures liées à des structures d'accueil, des structures plus grandes, qui améliorent l'attrait des localités qui les accueillent, des parcs de renom qui, de par leurs dimensions et caractéristiques, constituent une grande attractivité sur le marché national ou international (Gardaland, EuroDisney).
- structures mixtes, destinées principalement à accueillir des activités sportives, mais qui peuvent également être utilisées pour des activités ludiques (piscines, courts de tennis, patinoires, terrains de golf, etc.) et jouent par conséquent un rôle de premier plan au profit de l'activité touristique.
- structures fonctionnelles à l'activité touristique qui peuvent avoir un caractère d'infrastructures : remontées mécaniques et enneigement artificiel.
- infrastructures touristiques, tels les ports touristiques qui, bien qu'ils soient nés d'exigences touristiques, assument une fonction qui va au-delà du fait simplement touristique.
- structures essentiellement sportives (terrains de football ou de basket).

Quelle est la limite entre l'activité sportive et l'activité ludique ? Est-ce le critère à prendre en considération aux fins de l'application des règles sur la concurrence ?

La concurrence est entre les systèmes

Les **indices de compétitivité** d'un **produit manufacturier** sont le prix, la qualité, l'image, la disponibilité sur le marché, etc. qui dépendent essentiellement du producteur et de ses stratégies de marché. Pour le **produit touristique**, ces indices tiennent essentiellement de facteurs extérieurs, tels l'art, les beautés naturelles, le climat, les liaisons routières, les équipements pour les activités ludiques, etc.

Les structures d'accueil se font concurrence si elles se trouvent dans la même zone, mais en même temps, la présence de plusieurs structures attire le grand public. La plupart des touristes des localités telles Rimini ou Riccione vont à la recherche des loisirs de masse (boîtes de nuit, pubs, lieux de rencontre, etc.). Les établissements se font concurrence, mais c'est bien la présence de concurrents qui élargit le marché de chaque exploitant.

Si la concurrence entre les structures d'une même zone est limitée, à plus forte raison la concurrence entre des établissements lointains est insignifiante, sauf cas particuliers. Deux structures touristiques appartenant à des systèmes différents ne se font qu'une concurrence indirecte, car l'attractivité d'un lieu privilégie les structures locales.

L'attractivité du système et sa compétitivité relèvent, comme je l'ai dit auparavant, de facteurs tels que l'art, les beautés naturelles, le climat, mais également la présence d'infrastructures de transport, de structures pour les activités ludiques, d'équipements sportifs (courts de tennis, piscines, terrains de golf). Ainsi, les aides aux sociétés concessionnaires des remontées mécaniques ne risquent pas de fausser la concurrence entre les structures analogues situées dans de différents pays membres, mais la présence d'une remontée mécanique (et non des aides) peut influencer sur la compétition entre les systèmes. Une installation peut augmenter l'attrait d'une zone. Mais dans quelle mesure les aides faussent-ils la concurrence ? Elles n'influencent pas directement sur la concurrence entre cette installation et celles qui se trouvent ailleurs, car ce ne sont pas les installations qui se font concurrence. Il faudrait donc établir dans quelle mesure les aides influent sur la présence de l'installation (non pas sur le coût du service, qui serait négligeable) et dans quelle mesure cette présence influencerait sur la compétitivité de la zone.

On pourrait alors affirmer que toute intervention publique visant à rendre une zone plus attractive doit être évaluée de la même façon. De ce point de vue, l'ascenseur de la Tour Eiffel serait assimilable à une remontée mécanique tout comme l'organisation d'un événement sportif (les Jeux olympiques, largement financés sur fonds publics) qui a le même effet sur l'attractivité de la zone concernée. Le nouveau Louvre ou le Musée de la Gare d'Orsay, réalisés sur fonds publics, rendent Paris plus attractive pour une certaine clientèle. Il est évident que l'on pourrait aller encore plus loin.

Les structures complémentaires ne se font pas concurrence, mais elles contribuent à la compétitivité du système auquel elles appartiennent, tout comme les infrastructures pour un site industriel : l'élargissement d'une route, l'ouverture d'un péage autoroutier dans les parages, la modernisation des infrastructures portuaires. Dans ce cas, d'ailleurs, la concurrence se fait entre les entreprises et non pas entre les systèmes.

S'il est tout à fait logique qu'une administration réalise des structures sportives et récréatives pour les résidents, il est tout aussi évident que cette administration se préoccupe également de fournir ces mêmes services (dont l'usage est aujourd'hui très répandu) même aux touristes (piscine, court de tennis, point d'abordage pour les bateaux, etc.) tout comme elle

veille à l'amélioration des services de transport ou de voirie, à l'éclairage ou à la construction de parkings. Jouer au tennis ou nager fait désormais partie des activités régulières de beaucoup de personnes: on ne comprend pas pourquoi ces personnes devraient perdre ces habitudes quand ils sont en vacances.

Ce n'est pas l'existence d'un point d'attache qui attire le possesseur d'un bateau de plaisance, mais c'est son absence qui l'empêche d'arriver. Aujourd'hui une localité de montagne dépourvue de remontées mécaniques adéquates est coupée de la saison d'hiver; la présence des installations est donc une question de fond, et non un élément assurant une majeure compétitivité.

Et quelle est la différence entre la création de structures publiques et la réalisation de structures privées, qui ont dans tous les cas pour but de fournir des services essentiels au quotidien?

Applicabilité de l'article 87, paragraphe 1

Ces considérations légitiment l'idée de la spécificité du secteur touristique et de la non-applicabilité à ce secteur de la réglementation sur les aides de l'Etat adaptée au secteur manufacturier. Pour définir une réglementation plus appropriée au tourisme, il est nécessaire d'approfondir ultérieurement – et c'est la tâche de ce séminaire – les conditions du marché. Nous évoquons donc ici des hypothèses de travail que nous illustrerons lors de l'intervention de cet après-midi.

D'abord, il s'agit d'établir si et dans quelle mesure ces aides entrent dans le champ d'application du premier paragraphe de l'article 87 et si elles affectent les échanges entre les pays membres. A la lumière de ce qui a été dit jusqu'à présent, peut-on affirmer que **l'activité touristique n'affecte pas les échanges entre Etats membres?** (point 2.1 de l'Encadrement des aides de l'Etat aux PME). Est-ce une hypothèse valable pour toutes les activités touristiques ou pour certaines d'entre elles?

Hypothèse maximale: **toutes** les activités touristiques sont exclues du champ d'application du premier paragraphe de l'article 87, **à l'exception de certaines d'entre elles**, comme par exemple:

- les grands groupes ou chaînes, car ce sont les grands groupes qui se font directement concurrence et non pas les petites structures;
- beauty-farm, centres de remise en forme, même lorsqu'ils sont associés à des centres thermaux;
- grands parcs d'attraction, comme EuroDisney ou Gardaland
-?

Hypothèse minimale: Il n'y a que **quelques activités** qui sont exclues du champ d'application du premier paragraphe de l'article 87, soit:

- hôtels situés dans les quartiers urbains défavorisés (Encadrement des aides d'Etat aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés: 97/C 146/08);
- petites structures d'accueil bon marché dans les banlieues des grandes métropoles (décision de la commission relative à une aide en France);
- refuges de haute montagne (décision de la commission relative à l'autorisation de la loi n. 4/1997 de la province de Bolzano);

- installations par câble utilisées comme moyens de transport public en dehors de l'activité touristique: Soprabolzano, Aoste-Pila, funiculaire de Naples, etc.
- installations sportives, destinées à une clientèle exclusivement locale (terrains de football, palais omnisports, piscines ou tennis publics, patinoires, remonte-pentes d'une localité située en dehors des circuits touristiques, etc.);

Entre ces deux hypothèses il y a des hypothèses intermédiaires. Ce séminaire a pour but de proposer des solutions possibles dans ce sens: une fois qu'il a été établi quelles sont les activités touristiques qui ne peuvent faire l'objet d'échanges entre Etats membres, les aides à ces activités ne devraient plus être notifiées, car ne rentrant pas dans le champ d'application du premier paragraphe de l'article 87.

Application de l'article 87, paragraphe 3

Pour toute activité comprise dans le champ d'application du premier paragraphe de l'article 87, il faudra donc établir si et dans quelle mesure sont applicables les **dérogations visées à l'article 87, paragraphe 3**.

Le premier alinéa de l'article 87 stipule que les aides d'Etat qui faussent ou menacent de fausser la concurrence sont incompatibles avec le marché commun, «dans la mesure où ils affectent les échanges entre Etats membres». Il ne s'agit pas seulement de vérifier si elles affectent le marché, mais aussi dans quelle mesure cela peut se produire et, conséquemment, évaluer le montant des aides éligibles. Ce concept est précisé au troisième alinéa du point c) de l'article 87, là où il est établi que les aides sont compatibles avec certaines activités ou régions économiques «quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun».

Concrètement, même si les aides influencent les échanges entre les Etats membres, l'effet positif qu'elles produisent peut justifier l'octroi de ces dernières. L'intérêt commun vise certainement à sauvegarder la concurrence, mais vise également à développer l'emploi, protéger l'environnement, promouvoir la recherche et l'innovation. L'intérêt commun est donc une médiation entre toutes ces exigences.

Ce qu'il faut vérifier c'est l'incidence sur les échanges entre Etats membres et l'intensité des aides éligibles, pour chaque type d'activité touristique, afin que l'altération des conditions des échanges ne soit pas contraire à l'intérêt commun mais représente un avantage pour la Communauté tout entière. Il faudra donc prendre en compte l'effet que les aides sont à même de produire en termes, par exemple, de création d'emplois, de maintien de la population dans son territoire, de développement de zones pour lesquelles le tourisme représente l'unique voire la principale ressource.

C'est ce que prévoient les dispositions du traité: il est tout à fait contraire à l'esprit et à la lettre du traité d'appliquer indifféremment aux activités touristiques les règles conçues pour le secteur manufacturier, qui présente des caractéristiques différentes du point de vue des conditions de la concurrence et de la justification compensatoire.

L'impact des aides dans le secteur touristique étant en tous les cas mineur, il justifie une intensité plus élevée par rapport à celles éligibles, en principe, pour le secteur manufacturier (encadrement des PME, protection de l'environnement, etc.). Probablement, il faudrait prendre en compte des critères différents en fonction de l'impact plus ou moins important que les aides

peuvent avoir en termes de concurrence sur les différentes activités du secteur touristique (typologie, localisation, dimension, etc.).

Dans des cas particuliers, la dérogation relative aux **aides à finalité régionale** pourrait s'appliquer même en dehors de la charte établie en application des orientations de 1998.

Sans vouloir mettre en question les critères définis par ces orientations, ceux-ci ne devraient pas empêcher l'utilisation d'un autre critère plus souple d'identification des zones dans lesquelles des aides plus importants pour certaines activités économiques, tout en faussant le principe de la concurrence, ne seraient pas contraire à l'intérêt commun : les distorsions compétitives seraient en effet compensées par des avantages apportés à la communauté, en termes de protection de l'environnement, du territoire, etc. Naturellement, cette dérogation aux limites générales en matière d'aides d'Etat devrait se borner aux activités spécifiques de la montagne: l'agriculture (déjà prévue), le tourisme, l'artisanat local.

Certes, on pourrait observer que chaque Etat membre, en présentant à la commission son plan, pourrait privilégier – s'il le juge opportun – les zones de montagne. Un choix de ce type, surtout dans un pays où les régions de montagne sont très étendues, conduirait toutefois à sacrifier des aires de reconversion économique et sociale où cette dérogation peut encourager les investissements et le développement.

On estime utile de rappeler que l'article 87 ne fixe pas de plafonds pour les zones éligibles à cette dérogation. Il confie à la Commission la tâche d'identifier les régions qui présentent l'exigence de faciliter le développement et l'importance, voire même la nature, des aides susceptibles d'être consenties, sans que cela soit – tout bien considéré – contraire à l'intérêt commun. Une dérogation, même partielle, en faveur des régions de montagne, limitée, comme il a été dit, à certains investissements ou activités serait donc parfaitement en phase avec les dispositions et l'esprit du traité.

On peut même citer un précédent intéressant lors de la décision de la Commission du 19 février 1986 (une époque où l'on privilégiait l'évaluation des cas individuels par rapport à l'application stricte de catégories abstraites), relative à la compatibilité de certaines aides octroyées dans des régions de la République fédérale d'Allemagne.

Le Gouvernement fédéral soutenait, en particulier, dans le cadre de l'action «amélioration des structures économiques régionales», l'importance des aides au secteur touristique pour le bassin d'emploi en question, qui, du fait de ses beautés naturelles, était particulièrement attractif pour le tourisme. La Commission établit que l'octroi de subventions pour les investissements dans le secteur industriel ou tertiaire, à l'exception du tourisme, n'était pas compatible avec le marché commun en déclarant que *«Dans ces conditions, la promotion du tourisme dans les deux bassins d'emploi, pour autant qu'elle existe, ne modifie le flux des touristes que dans une mesure non contraire à l'intérêt commun. La Commission a également constaté que les deux bassins d'emploi dans leurs parties désignées par le gouvernement fédéral comme zones touristiques en raison de la beauté de leurs sites, répondent aux conditions naturelles requises pour le tourisme, mais que l'infrastructure y est insuffisante à cet effet. L'octroi d'aides permettrait sans doute d'améliorer cette infrastructure touristique et d'exploiter pleinement les avantages naturels de ces régions»*.

La Commission a donc estimé qu'il fallait diversifier, dans une même zone, l'attitude vis-à-vis du secteur touristique et des autres secteurs d'activité, en considérant plus forte une

justification compensatoire dans les cas justement d'aides au tourisme, par rapport à une concurrence faussée par les aides.

Application de l'article 87, paragraphe 2, point b)

La dérogation prévue au point b) du deuxième paragraphe de l'article 87 du traité relative aux aides destinées à parer aux **calamités naturelles ou d'autres événements exceptionnels** touche naturellement aussi le secteur touristique. Il s'agit de définir alors l'idée de calamité naturelle, s'agissant d'activités touristiques et d'évaluer l'étendue des dégâts dont les victimes pourraient être indemnisées par exemple par des aides à l'investissement.

Dans le secteur agricole, à côté des calamités naturelles et des événements extrêmes, tels que tremblements de terre, inondations, éboulements de terrain ou avalanches, désordres internes et grèves (dans certaines conditions), incendies qui provoquent des pertes considérables (sauf dans le cas où l'incendie éclate dans un bâtiment couvert par l'assurance), sont pris en considération les dégâts causés à la production agricole ou aux moyens de production agricoles par des phénomènes météorologiques tels que **le gel, la grêle, le verglas, la pluie ou la sécheresse**, qui sont donc assimilés à des calamités naturelles, lorsque le niveau de dommage atteint un certain seuil, qui a été fixé à 20% de la production normale dans les régions défavorisées et à 30% dans les autres régions.

Dans le secteur touristique, en sus des calamités qui provoquent des dommages matériels aux structures, certains événements, tels qu'**un temps extrêmement pluvieux ou froid, l'absence de neige, des phénomènes d'eutrophisation, la fréquence des incendies** peuvent entraîner une baisse sensible du taux d'occupation, qui peut avoir des répercussions dans le temps. Il faudra en tenir compte, surtout pour ce qui est des activités qui, en prévision ou à la suite de ces événements, doivent engager des investissements et des dépenses de gestion supplémentaires, comme c'est le cas, par exemple, de l'enneigement artificiel.

Les remontées mécaniques

Une attention particulière doit être consacrée aux remontées mécaniques, compte tenu de leur spécificité, du contexte dans lequel elles se situent et de la récente prise de position de la Commission en la matière.

Je ne veux pas dire que les remontées mécaniques sont ou non des infrastructures de transport. Elles le sont certainement quand elles relient des agglomérations ou se substituent à d'autres moyens de transport (un point sur lequel la Commission ne soulève pas de critiques). Les téléphériques le sont eux aussi dans la mesure où ils mènent au lieu de départ des pistes de ski, en hiver, et des sentiers de randonnée, en été, et que les enfants ou les personnes âgées utilisent normalement ces moyens de transport – qui leur évitent de prendre la voiture, et contribuent à diminuer la pollution – pour arriver dans des localités qui, en raison de leurs caractéristiques orographiques ou paysagères, ne sauraient être atteintes par d'autres moyens. Quelle est la différence entre ces installations et une route?

Sur ce dernier point, d'autres intervenants pourront apporter leurs contributions spécifiques. Je me bornerai donc ici à considérer les installations de transport par câble comme des structures liées à l'activité touristique. Un fait incontestable qui n'exclut d'ailleurs pas les considérations précédentes. Selon l'étude du Ciset, la concurrence dans ce secteur est encore plus faible que dans le secteur des structures d'accueil. Cela dit, les installations par

câble se trouvent dans une situation tout à fait particulière: bien qu'elles soient des entreprises, elles ne sont toutefois pas des entreprises comme les autres.

D'abord, elles opèrent, en Italie du moins, en régime de concession. De là découle toute une série d'obligations de différente nature sur la sûreté, la garantie de fonctionnement du service, le contrôle tarifaire, etc., dont les plus onéreuses concernent la sécurité, tant du point de vue de la construction que de la gestion. Ces obligations comportent, entre autres, la possibilité que l'installation soit remplacée ou fermée, indépendamment de toute considération de nature économique, à l'échéance fixée par la loi (une idée qui est absente de toute autre activité économique). L'installateur, contrairement à ce qui se passe ailleurs, ne peut pas décider de maintenir en activité une installation qui est arrivée à échéance, et ce indépendamment de l'état réel de celle-ci.

Par conséquent, une aide destinée à financer le remplacement des équipements arrivés à échéance, ne peut être considérée comme une aide au fonctionnement, mais elle est à tous les effets une aide à l'investissement, comme la Commission l'a précisé, lors du début de la procédure vis-à-vis de la province de Bolzano.

En deuxième lieu, le caractère saisonnier est une condition particulièrement délicate pour les installations de transport par câble. Il est rare qu'elles puissent vivre pendant deux saisons consécutives, (même si elles ne sont pas utilisées uniquement en hiver) et parfois – du fait du régime de concession qui les caractérise – l'ouverture forcée dans une saison peu rentable ou en basse saison s'avère antiéconomique. En outre, les installations ressentent des conditions météo défavorables d'une façon décidément plus importante que les structures d'accueil.

L'absence de neige ou le retard dans le commencement de la saison d'hiver (mais également une mauvaise saison d'été) ont un effet négatif multiplicateur sur les installations : ils font chuter le tourisme des résidences secondaires et les clients qui, tout en ne renonçant pas aux vacances, n'utilisent pas les services liés à la pratique du ski et à la randonnée. De là découle la nécessité d'investir dans l'enneigement artificiel, ce qui pèse sur la facture totale avec des montants qui dépassent 30% du coût des installations.

Aucune autre activité entrepreneuriale, excepté celle agricole, n'est susceptible de subir de risques de ce genre et – comme je viens de le dire – cela est pris en considération dans l'encadrement des aides d'Etat au secteur agricole. L'on ne comprend pas pourquoi la même attitude ne pourrait être adoptée pour les installations de transport par câble.

Une autre obligation découlant de la gestion des installations concerne le maintien des pistes et la sécurité. Une grande partie des coûts relatifs à la sécurité sur les pistes concerne la surveillance et les secours, qui absorbent une part importante du budget de gestion (4 à 5% du chiffre d'affaires de la station). Ces coûts ne sont absolument pas assimilables à ceux que doit supporter une entreprise industrielle ou même une structure hôtelière: ceux-ci concernent en effet la sécurité des travailleurs et des hôtes, eu égard aux risques liés au fonctionnement de l'installation ou de l'hôtel et sont assimilables aux coûts découlant de l'utilisation des remontées mécaniques.

Les risques engendrés par la fréquentation des pistes de ski sont tout autre chose: ils ne dépendent qu'en très faible partie des caractéristiques de la piste elle-même, et relèvent plutôt de facteurs indépendants du contrôle du gestionnaire, tels le skieur peu expérimenté ou irresponsable qui met en péril la sécurité d'autrui. En outre, la piste qui produit du revenu uniquement du fait qu'elle est liée aux remontées mécaniques, est utilisée même par les skieurs

qui empruntent d'autres moyens de transport ou qui utilisent des installations différentes. En définitive, les interventions sur les pistes (prévention et secours) ne sont pas différentes de celles qui sont assurées (aux frais de l'Etat) sur les routes. Les coûts relatifs devraient donc revenir à l'administration, qui pourrait d'ailleurs préférer en confier la réalisation aux gestionnaires des pistes ou des installations, et rembourser par la suite les dépenses soutenues.

Du fait de ces caractéristiques propres aux remontées mécaniques, et à d'autres activités encore, que l'on pourrait mettre en évidence par la suite, il est difficile qu'une entreprise puisse compter sur des installations suffisamment rentables, sans que cela nécessite d'importantes aides de l'état. Il ne s'agit pas d'entreprises non compétitives en termes de concurrence, mais d'une situation presque généralisée, où les exceptions ne relèvent pas de la capacité de l'entreprise ou de la compétitivité du service, mais de facteurs extérieurs, tels la localisation particulière ou une saison favorable.

Cela est d'autant plus vrai qu'une étude récente de l'Université de Saint-Gall sur les remontées mécaniques en Suisse le confirme. Cette étude met en évidence les difficultés particulières dans lesquelles s'enlisent les entreprises qui représentent un pôle d'excellence en Europe.

En Suisse, la plupart des remontées mécaniques sont gérées par des sociétés du ressort exclusif de la commune. Même si celles-ci sont gérées, en principe, suivant les critères économiques, lorsqu'on ne peut plus faire face aux coûts financiers par les seules recettes découlant de la fourniture des services, c'est la commune qui intervient avec des ressources publiques.

Saint-Moritz en est un exemple : jusqu'à la fin des années 90, la gestion des remontées mécaniques y engrangeait des bénéfices qui aujourd'hui sont tout à fait laminés. Dans les dernières années, la SMBB (St.Moritzer BergBahnen, la société gestionnaire des remontées mécaniques, qui relève uniquement de la commune) a investi 70 à 80 millions de francs suisses, moyennant des prêts bancaires ; en 1998, la commune a contribué à hauteur de 13,5 millions à réduire l'endettement avec les banques. Des investissements d'un montant de 16,6 millions sont en outre prévus pour le renouvellement des infrastructures de ski (8 millions pour les canons à neige) inscrits au budget de la commune. La société réalisera des investissements ultérieurs pour un montant de 14 millions environ, mais il est déjà prévu que la commune se mettra à contribution pour réduire l'endettement.

Dans le tableau en annexe figurent les postes recettes et dépenses des activités de la commune de Saint-Moritz pour l'année 1999, qui comprennent, à côté des activités normales de la commune, trois activités de nature entrepreneuriale : la production et la distribution d'énergie électrique, la gestion des thermes ainsi que la gestion des remontées mécaniques. Dans ce qu'à Saint-Moritz l'on définit le budget consolidé de la *holding* Commune, l'équilibre budgétaire (voire les bénéfices) est atteint par une compensation entre les activités à l'actif et la seule activité au passif, celle de la société SMBB. La commune – confortée par le résultat d'un référendum populaire – estime que, dans l'intérêt de la collectivité (de tous les professionnels du secteur et donc des citoyens), il serait opportun et nécessaire de subventionner l'activité des remontées mécaniques, qui en cas contraire résulterait inévitablement en perte, et risquerait de fermer.

La société gestionnaire du domaine skiable de Saint-Moritz a perdu en 1999 plus de 3 millions de francs suisses (l'équivalent de quelque 2 millions d'euros), soit plus de 30% du chiffre d'affaires. Et cette situation empire progressivement, étant donné que les pertes se chiffraient à plus de 2 millions en 1998 (22% du chiffre d'affaires) et presque à 2 millions en 1997 (20% du chiffre d'affaires).

Cette situation, dont est victime une localité très connue et fréquentée en hiver comme en été, doit faire réfléchir: d'un côté, sur le fait que si une station comme Saint-Moritz (de même que d'autres localités de renom comme Zermatt ou Saas Fee) n'arrive pas à équilibrer ses comptes sans une intervention de l'Etat, il est difficile d'imaginer comment pourraient y parvenir des localités moins fréquentées; de l'autre, sur le rôle que les administrations locales jouent dans beaucoup de pays européens dans le soutien des activités des remontées mécaniques.

Je crois qu'il vaut mieux, à ce point, d'attirer l'attention sur le fait que si les remontées mécaniques sont qualifiées de sociétés – et ce n'est pas cela que je conteste ici – il faut appliquer à celles-ci l'encadrement des aides étatiques dans tous ses aspects. L'octroi des aides aux installations privées doit donc être remise en question, mais aussi la gestion directe des installations par les administrations ou la participation de celles-ci au capital de sociétés gestionnaires des installations ou encore le fait que certaines activités (comme l'entretien des pistes) sont à la charge d'organismes publics.

Peu importe qu'une société relève du droit public ou privé et il est tout à fait normal qu'une administration mène des activités d'entreprise. Dans tous les cas, cela doit se faire dans le respect des règles de la concurrence et l'administration doit se comporter comme le ferait un investisseur privé dans les mêmes conditions.

Ce problème concerne tous les pays européens, en dépit des apparences. La solution consiste alors à trouver des règles qui permettent un soutien public plus fort que dans le secteur manufacturier, abstraction faite des modalités prises en compte. A défaut, dans toutes les régions européennes ce secteur rencontrera de grosses difficultés, avec des conséquences sérieuses pour tout le secteur touristique et pour l'économie des zones intéressées.

La différence avec le secteur manufacturier est par ailleurs mise en évidence par le fait que la fermeture de certaines installations n'améliore pas forcément la compétitivité des autres. Si l'on prend en compte le même ensemble d'utilisateurs, la fermeture d'une seule installation peut réduire l'attractivité de celles restantes (par exemple du fait de l'absence de liaisons) et une couverture insuffisante de la zone fait inévitablement baisser le nombre d'utilisateurs et rend par conséquent encore moins évidents les résultats économiques des installations en activité. Si nous considérons les effets sur le système potentiellement concurrent, en réalité les effets sont insignifiants, car cette même situation – comme je l'ai dit auparavant – se reproduira dans cette zone, entraînant les mêmes conséquences négatives sur le secteur directement concerné et sur tout le domaine touristique. Le dommage est donc généralisé, sans aucun avantage en termes de concurrence.

Conclusions

De tout ce que j'ai dit auparavant, il découle que le tourisme présente, sous le profil de la concurrence, des caractéristiques sensiblement différentes de celles du secteur manufacturier. L'application à ce secteur des règles élaborées pour les activités industrielles serait inadéquate.

Le problème est certainement très complexe et exigerait un encadrement spécifique qui tienne compte de toutes les particularités que le secteur touristique présente (typologie de structure, localisation, situations particulières, etc.). Il faut toutefois faire attention à ne pas vouloir tout réglementer dans les détails, car l'on risquerait de négliger des situations et de raisonner par catégories abstraites, inadaptées à la réalité des faits: plus on réglemente, plus on risque de se tromper.

D'autre part, l'esprit du traité et la nature de cette matière exigeraient une appréciation sur la compatibilité des aides au cas par cas. Cela susciterait d'évidents problèmes, surtout en termes d'application homogène des règles et l'on doit pourtant arriver à un compromis. Pour ce faire, il est nécessaire de considérer qu'une réglementation rigide et schématique qui repose sur des catégories abstraites, loin de garantir le libre jeu du marché, peut à son tour engendrer les distorsions compétitives que les règles de la concurrence devrait empêcher.



**Gemeinde St. Moritz
Konsolidierte Jahresrechnung 1999**

	Gemeinde	SMBB	EW	Bäder AG	Total
Laufende Rechnung					
Aufwand	45'808'109	12'877'165	17'472'917	4'414'516	80'572'07
Erfrag	50'135'101	9'838'269	17'780'344	4'786'731	82'540'45
Ergebnis	4'326'992	-3'038'896	307'427	372'215	1'967'88
Cash Flow	9'941'522	1'065'034	3'178'413	472'565	14'657'34
Bilanz					
Finanzvermögen	38'531'880	3'891'709	7'892'398	1'559'545	51'875'32
Verwaltungsvermögen	86'594'655	54'151'430	22'753'146	13'429'420	176'928'61
Spezialfinanzierungen	10'391'553				10'391'53
Aktiven	135'518'089	58'043'140	30'645'544	14'988'965	239'195'37
Fremdkapital	58'030'400	38'623'471	18'274'266	10'305'652	125'233'88
Spezialfinanzierungen	10'110'955		145'838		10'256'92
Detationskapital Gemeinde		15'000'000	1'500'000		
Eigenkapital	67'376'734	4'419'669	10'725'441	4'683'313	87'205'57
Passiven	135'518'089	58'043'140	30'645'544	14'988'965	239'195'37
Desinvestitionspotential	10'000'000			12'750'000	22'750'00