



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

010421/EU XXIII.GP
Eingelangt am 22/03/07

Bruxelles, le 21.3.2007
COM(2007) 135 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Réseaux transeuropéens : Vers une approche intégrée

{SEC(2007) 374}

Table des matières

1.	Introduction.....	3
2.	Les réseaux transeuropéens : état des lieux fin 2006.....	4
2.1.	Les réseaux transeuropéens de transport.....	4
2.2.	Les réseaux transeuropéens d'énergie.....	6
2.3.	Les réseaux transeuropéens de télécommunication.....	7
3.	Les aspects abordés par le groupe de pilotage.....	8
3.1.	Synergies entre réseaux transeuropéens.....	8
3.2.	Respect de l'environnement et réseaux transeuropéens.....	9
3.3.	Exploiting new technologies in the Trans-European Transport Network.....	10
3.4.	Financement des réseaux transeuropéens.....	11
3.4.1.	Combinaison entre les fonds.....	11
3.4.2.	Financement des grands projets prioritaires.....	12
3.4.3.	Les partenariats public-privé.....	13
4.	Conclusion.....	16

1. INTRODUCTION

Développer, connecter, mieux intégrer et mieux coordonner le développement des infrastructures européennes d'énergie, de transport et de télécommunication représentent des objectifs ambitieux qui figurent dans le traité¹ et dans les lignes directrices pour la croissance et l'emploi².

Les réseaux transeuropéens de transport, d'énergie ou de télécommunications, sont comme un système sanguin pour nos économies. S'ils vont mal, la compétitivité va mal. Leur développement est essentiel pour l'agenda de cette Commission sur la croissance et l'emploi.

Les réseaux transeuropéens (RTE) contribuent également au renforcement de la compétitivité de l'Union, à travers des grands programmes industriels d'importance stratégique pour l'indépendance de l'Union, tels que GALILEO, ERTMS et SESAR. Les RTE permettent également de faciliter la diffusion et l'usage efficace des technologies de l'information et de la communication à travers les réseaux de télécommunication, et la sécurité des approvisionnements à travers les réseaux d'énergie. Par ailleurs, l'utilisation durable des ressources est un élément essentiel de la politique des RTE, puisque les modes les plus respectueux de l'environnement bénéficient d'une position privilégiée parmi les projets prioritaires.

À la demande du Président, la Commission a mis en place, le 20 juillet 2005, un groupe de pilotage composé des membres du Collège plus particulièrement impliqués par la problématique des réseaux transeuropéens.

Le groupe, présidé par le Commissaire chargé des transports, comprend les Commissaires responsables de la société de l'information, de l'environnement, des affaires économiques et monétaires, de la politique régionale, de la programmation financière et du budget, du marché intérieur et de l'énergie.

Ce groupe avait pour mandat de définir une approche commune visant à mieux coordonner les différentes interventions communautaires pour appuyer la réalisation des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications.

Cette communication dresse un état des lieux pour chacun des trois réseaux transeuropéens : transports, énergie et télécommunications. Elle aborde ensuite les aspects spécifiques développés au cours des réunions du groupe de pilotage.

¹ Articles 154, 155 et 156 du traité.

² Lignes directrices pour la croissance et l'emploi (2005-2008) n° 9, 10, 11 et 16.

2. LES RESEAUX TRANSEUROPEENS : ETAT DES LIEUX FIN 2006

Le développement des réseaux transeuropéens est un élément essentiel pour la création du marché intérieur et le renforcement de la cohésion économique et sociale. À cet effet, l'action de la Communauté doit viser à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux³.

2.1. Les réseaux transeuropéens de transport

Des infrastructures de transport modernes, acheminant plus vite et plus facilement les marchandises et les personnes entre les États membres, permettent d'accroître la compétitivité de l'Union.

Quatorze projets prioritaires ont été identifiés lors du Conseil européen d'Essen et inscrits dans la 1^{ère} décision du Parlement européen et du Conseil sur les orientations communautaires du RTE-T en 1996⁴. Cette liste a été complétée en 2004 pour tenir compte de l'élargissement de l'UE à 10 puis 12 nouveaux États membres. Le RTE-T comprend désormais 30 projets prioritaires qui devraient être réalisés à l'horizon 2020. La Commission a par ailleurs récemment souligné la nécessité d'étendre ces réseaux transeuropéens de transport vers les pays voisins⁵.

La réalisation de ces grands projets a subi des retards par rapport aux calendriers initiaux. Des projets importants ont toutefois été achevés ou le seront d'ici 2007 : la liaison fixe de l'Øresund (reliant la Suède au Danemark, achevée en 2000), l'aéroport de Malpensa (Italie, achevé en 2001), la ligne ferroviaire de la Betuwe (reliant Rotterdam à la frontière allemande, achevée en 2007) ou encore le PBKAL (TGV Paris-Bruxelles/Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres, achevé en 2007).

Sur ces 30 projets prioritaires, 18 sont des projets ferroviaires, 2 sont des projets de navigation intérieure et maritime. Une priorité forte a ainsi été accordée aux modes de transport les plus respectueux de l'environnement.

La réalisation des réseaux transeuropéens de transport demande des efforts financiers importants. La construction des seuls projets prioritaires mobilise 280 milliards € d'investissements, sur les 600 milliards que coûte l'ensemble du réseau transeuropéen. Pour respecter l'échéance de 2020, 160 milliards € d'investissements seront nécessaires pour le financement des seuls projets prioritaires lors de la période de programmation financière 2007-2013. Deux cartes, figurant à l'annexe I de cette communication, montrent l'état d'avancement des 30 projets prioritaires à ce jour et à la fin de la période du cadre financier pluriannuel en 2013. Ces cartes montrent clairement combien ce réseau reste encore incomplet et quels efforts restent à accomplir d'ici 2013 pour respecter les engagements souscrits.

³ Article 154 du traité.

⁴ Décision n° 1692/96/CE (JO L 228 du 9.9.1996).

⁵ COM(2007) 32 du 31.1.2007.

Au cours de la période de programmation financière 2000-2006, l'Union européenne a contribué financièrement à la réalisation du RTE-T à travers les trois instruments financiers suivants :

- Le budget de 4,2 milliards € alloué au développement du réseau transeuropéen de transport pour la période de programmation financière 2000-2006. Des subventions, accordées sur la base du règlement financier RTE-T actuel⁶, ont permis le cofinancement de ces projets à hauteur de 10% maximum pour les sections nationales et de 20% maximum pour les sections transfrontalières.
- Les réseaux transeuropéens de transport ont également bénéficié des 16 milliards € apportés par le Fonds de cohésion. Au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER), 34 milliards € ont été investis dans les transports, dont une partie (investissements dans les infrastructures ferroviaires, routières, autoroutières, portuaires ...) a profité aux RTE-T.
- Les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour un montant de 37,9⁷ milliards €.

Au cours du cadre financier pluriannuel 2007-2013, un montant de 8,013 milliards € a été alloué pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Un accord politique a été obtenu au Conseil, le 12 décembre 2006, sur la proposition de règlement⁸ visant à organiser le concours financier aux réseaux transeuropéens de transport et d'énergie au cours de la période 2007-2013. Cette proposition de règlement prévoit des taux de cofinancement communautaire de 50% pour les études et des taux maximum s'échelonnant de 10 à 30% selon le type de projets.

Le FEDER et le fonds de cohésion continueront à être les principales sources d'intervention communautaire pour le cofinancement des projets du réseau transeuropéen de transport pendant la période de programmation 2007-2013.

Les moyens offerts par la politique de cohésion devront être pleinement exploités, car bon nombre des projets prioritaires se situent dans des territoires qui seront faiblement bénéficiaires de cette politique. Comme pour la période 2000-2006, plusieurs dizaines de milliards d'euros seront disponibles pour cofinancer des projets dans le domaine des transports par le biais des différents instruments financiers de la politique régionale européenne, dont environ 35 milliards € au titre du Fonds de cohésion qui devraient principalement être investis sur les projets prioritaires. Les taux d'intervention incitatifs (jusqu'à 85%) de ces fonds contribueront à faciliter le montage financier des projets, et ainsi, la réalisation de ces ouvrages selon le calendrier prévu dans les orientations sur les RTE-T. Les États membres éligibles au Fonds de cohésion ainsi que les régions éligibles à l'objectif Convergence du Fonds européen de développement régional sont invités à recourir à ces instruments afin de réaliser les projets prioritaires situés sur leur territoire⁹.

⁶ Règlement (CE) n° 807/2004 du 21 avril 2004 (JO L 143 du 30.4.2004).

⁷ EU-15 (2000-2004): 24 301 millions € + EU-25 (2005-2006): 6 821 et 6 850 millions €.

⁸ COM(2006) 245.

⁹ Décision n° 884/2004/CE (JO L 201 du 7.6.2004), article 19, paragraphe 2, lettres a) et c).

D'une manière générale, la contribution communautaire à la réalisation du réseau transeuropéen de transport devra être concentrée sur les sections transfrontalières et les goulets d'étranglement.

La BEI poursuivra le financement d'infrastructures de transport à travers des prêts et grâce à un instrument de garantie spécifique doté de 500 millions € provenant des fonds propres de la BEI et de 500 millions € provenant du budget du réseau transeuropéen de transport (soit 6,25% de l'enveloppe totale).

2.2. Les réseaux transeuropéens d'énergie

La Communauté a récemment adopté des orientations visant à mettre à jour les réseaux transeuropéens d'énergie¹⁰. 32 projets relatifs aux réseaux d'électricité et 10 projets relatifs aux réseaux de gaz ont été déclarés d'intérêt européen. Ces projets sont à réaliser en priorité car ils sont essentiels pour la mise en place d'un réseau énergétique à l'échelle européenne.

La capacité des réseaux de gaz doit être adaptée pour sécuriser et diversifier les importations en provenance de Norvège, de Russie, du bassin de la mer Noire, de la Méditerranée et du Moyen-Orient.

L'UE devra investir au moins 30 milliards € en infrastructures d'ici 2013 (6 milliards pour le transport d'énergie électrique, 19 milliards pour les conduites de gaz et 5 milliards pour les terminaux de gaz naturel liquéfié - LNG), si elle veut répondre aux priorités énoncées dans les lignes directrices sur le RTE-É. On estime par exemple qu'il faudra déboursier, pour injecter dans le réseau davantage d'électricité produite à partir de sources renouvelables et pour internaliser les coûts d'équilibrage des producteurs intermittents, environ 700 à 800 millions € par an. Entre 2000 et 2006, environ 140 millions € ont été investis dans les réseaux transeuropéens d'énergie au titre du budget RTE. Pour le cadre financier 2007-2013, un montant de 155 millions € est prévu dans le règlement RTE en cours d'approbation. Ce montant est très limité compte tenu des enjeux et des besoins. Ce budget contribuera principalement à cofinancer des études. Des financements complémentaires provenant de la politique de cohésion ainsi que de la Banque européenne d'investissement seront nécessaires.

Le Programme d'interconnexion prioritaire, adopté le 10 janvier 2007, dresse un bilan de l'état d'avancement des projets prioritaires et analyse, au-delà des problèmes du financement, les obstacles à la réalisation de ces projets. Ce programme a esquissé une stratégie fondée sur 4 actions concrètes : le recensement des infrastructures les plus importantes rencontrant des difficultés sérieuses, la nomination de coordonnateurs européens, une planification coordonnée au niveau régional ainsi que l'harmonisation des procédures d'autorisation.

Le Conseil européen du 9 mars 2007 a conforté cette approche et notamment souligné l'importance de développer l'interconnexion des réseaux. Le Conseil a appuyé la proposition de la Commission de nommer des coordonnateurs européens et l'a invitée à émettre des propositions pour améliorer les procédures administratives de prise de décision.

¹⁰ Décision n° 1364/2006/CE (JO L 262 du 22.9.2006).

2.3. Les réseaux transeuropéens de télécommunication

L'ouverture progressive des services de télécommunication à la concurrence depuis 1988 a eu des effets considérables. L'intensification de la concurrence a stimulé les investissements, l'innovation, l'émergence de nouveaux services et a entraîné une baisse importante des prix pour les consommateurs.

Depuis la libéralisation de ces services, le déploiement des réseaux de télécommunications en Europe a été le fruit d'investissements commerciaux principalement. Malgré un ralentissement en 1999-2001, les investissements ont été importants. Ainsi, en 2005, les dépenses en capital se sont élevées à plus de 45 milliards €, dont 25 milliards en infrastructures fixes, soit une augmentation annuelle de plus de 5 %, et ce pour la troisième année consécutive.

Les investissements se concentrent actuellement sur la modernisation des réseaux existants pour passer à la génération suivante, sur le déploiement des téléphones mobiles de 3^{ème} génération et d'autres infrastructures sans fil, et sur l'équipement des zones rurales de l'UE en large bande. Les investissements peuvent porter sur l'installation de réseaux à fibres optiques, pour laquelle les coûts de travaux de génie civil et de câblage à l'intérieur des bâtiments représentent 70 % des coûts de déploiement. La construction de lignes ferroviaires, de routes ou de conduites d'énergie peut faciliter le déploiement de ces réseaux dans les zones mal desservies.

La communication «Comblers le fossé existant en ce qui concerne la large bande»¹¹ met en exergue les disparités entre les zones urbaines et rurales et invite les États membres à prendre des mesures concrètes et à définir des objectifs en vue de réduire ces différences d'ici 2010. L'aide publique est encouragée en cas de défaillance du marché, dans le strict respect de la réglementation relative aux télécoms et des règles en matière d'aide d'État. Le début de la prochaine période de programmation relative aux politiques en matière de cohésion et de développement rural peuvent être une occasion formidable d'investir dans la large bande pour les zones régionales et rurales.

Une cartographie des infrastructures existantes est nécessaire pour aider les autorités compétentes à mieux évaluer leurs besoins en infrastructures et exploiter les travaux de génie civil en cours. Les autorités responsables des grands projets en cours en matière de transport et d'énergie devraient prendre en compte les besoins en infrastructures de télécommunication et prendre les mesures appropriées en matière de planification et de budget en tenant compte des infrastructures existantes. En outre, une coordination accrue des autres sources de financement (Fonds structurel, Fond de développement rural, fonds RTE et financements nationaux) est nécessaire pour mettre en place une planification cohérente et compléter la couverture en large bande.

¹¹ Communication de la Commission COM(2006) 129 du 20.3.2006.

3. LES ASPECTS ABORDES PAR LE GROUPE DE PILOTAGE

Le Groupe de pilotage des Commissaires "réseaux transeuropéens" s'est réuni six fois depuis sa constitution le 7 décembre 2005. Le Groupe a abordé les questions des synergies entre les réseaux transeuropéens, des modes de financement et de leur répartition entre les différents instruments financiers communautaires. Des thématiques plus générales ont également été abordées (RTE et environnement, développement de nouveaux instruments financiers communautaires).

3.1. Synergies entre réseaux transeuropéens

L'Union a-t-elle, notamment dans les nouveaux États membres où les besoins d'infrastructures sont importants, intérêt à promouvoir la construction d'infrastructures combinées?

La combinaison entre le rail et la route a fait ses preuves¹²: utilisation de l'espace réduite, ouvrages d'art communs, impact visuel et parcellement des paysages réduits, mesures de réduction de l'impact des infrastructures communes (protection anti-bruit, viaducs grande et petite faune). De réelles possibilités de réduire les coûts et l'impact environnemental existent pour les infrastructures combinées.

Une étude sur les possibilités de développement d'autres combinaisons (faire passer une ligne à haute tension dans un tunnel ferroviaire, ajouter un câblage de télécommunications à une ligne de chemin de fer) a été menée¹³. La faisabilité technique, l'impact sur le coût des projets et la complexité des procédures ont été analysés. Ses conclusions sont les suivantes.

Hormis la combinaison gazoducs-autres infrastructures, dont la faisabilité technique paraît difficile compte tenu de l'ampleur des périmètres de sécurité nécessaires, il existe de réels avantages à combiner d'autres RTE entre eux. Les synergies entre les réseaux de télécommunication et les réseaux de transport semblent les plus prometteuses. Chaque réseau de transport peut être optimisé en ayant son propre réseau de communication, utilisé pour la gestion du réseau. Dans la plupart des cas, les réseaux ferrés et les réseaux autoroutiers disposent déjà de tels réseaux de communication. Dans certains cas, la capacité en surplus de ces réseaux est utilisée à d'autres fins, par exemple pour la communication de données. En revanche, la recherche systématique de synergies entre un réseau de gestion de l'infrastructure et un réseau de télécommunication dès le début de la construction de l'infrastructure, est encore rare.

Des pistes intéressantes pourraient être explorées pour interconnecter les réseaux d'électricité : pose de câbles à haute tension dans les berges/accotements des canaux et rivières, interconnexions à tension limitée (2 fois 25 kV) via les lignes ferroviaires à grande vitesse, interconnexions plus systématiques de lignes à haute tension souterraines (300 à 700 kV) dans les sillons de réseaux de transports. Ces suggestions ne remplacent pas le besoin immédiat d'interconnecter les réseaux

¹² Certains États membres ont introduit une obligation légale de rechercher une telle synergie, notamment en Allemagne (Bundesnaturschutzgesetzes, Par.2, Bündelungsgebot).

¹³ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, August 2006.

nationaux à haute tension, mais suggèrent un maillage plus fin des réseaux électriques nationaux à un horizon plus long en phase avec la durée de réalisation des grands projets d'infrastructure.

Des synergies peuvent également être réalisées au niveau des procédures: les études d'impact, la planification, ou les constructions budgétaires peuvent être combinées. Planifier en parallèle deux types d'infrastructures régis par des législations et des procédures budgétaires différentes, ou dont les cycles de vie et les durées de construction sont différents, peut toutefois s'avérer complexe.

Conclusion :

Le Groupe recommande de poursuivre les travaux sur les synergies potentielles entre les différents réseaux transeuropéens. Un manuel regroupant les bonnes pratiques sera élaboré pour informer les porteurs de projet sur les synergies potentielles entre infrastructures.

Les synergies entre les projets d'énergie géothermique et les tunnels à construire dans le cadre des réseaux transeuropéens de transport doivent être explorées en priorité.

Le Groupe estime qu'une cartographie des infrastructures de télécommunication est nécessaire et que les besoins en télécommunications devraient être pris en compte lors de la construction des réseaux de transport et d'énergie.

3.2. Respect de l'environnement et réseaux transeuropéens

La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi invite à réaliser des RTE dans une approche compatible avec le développement durable.

Les 30 projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport sont en grande majorité des projets favorisant les modes de transport les plus favorables à l'environnement et moins consommateurs en énergie, comme le rail ou la voie d'eau. L'achèvement du réseau transeuropéen de transport aura un impact positif sur l'environnement. Au rythme actuel, les émissions de CO₂ générées par les transports en 2020 seront supérieures de 38% par rapport aux niveaux actuels. L'achèvement des 30 axes prioritaires ralentira cette hausse d'environ 4%, soit une réduction des émissions de CO₂ de 6,3 millions de tonnes par an.

Les interconnexions des réseaux nationaux d'énergie et les connections des sources d'énergie renouvelable permettront d'optimiser l'utilisation des capacités dans chaque Etat membre et donc de réduire l'impact environnemental.

La législation communautaire en matière de protection de l'environnement fixe un cadre clair dans lequel les grands projets doivent être réalisés. Les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport s'y réfèrent explicitement¹⁴. Chaque nouveau programme d'infrastructure doit être soumis à une analyse stratégique environnementale¹⁵ et chaque projet doit être évalué

¹⁴ Décision n° 884/2004/CE précitée, article 8.

¹⁵ Évaluation environnementale stratégique (SEA) - Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

individuellement¹⁶. Cette double obligation permet d'optimiser l'insertion des grands projets d'infrastructure d'un point de vue environnemental. En même temps, ces analyses pourraient servir de cadre à l'étude d'éventuelles synergies à réaliser.

Hormis ces analyses environnementales, chaque projet individuel doit respecter la législation communautaire concernant le bruit, l'eau et la protection de la flore et de la faune¹⁷. Si des incidences sur chacun de ces aspects sont observées, des alternatives doivent être recherchées afin de garantir au mieux le respect du droit environnemental. Si aucune des alternatives à un projet déclaré d'utilité publique ne constitue une solution optimale et en conformité avec la législation communautaire, des mesures compensatoires peuvent être adoptées, permettant la réalisation du projet tout en compensant l'impact négatif éventuel. L'annexe 2 développe les conditions dans lesquelles de telles mesures peuvent être envisagées.

Conclusion :

Concilier le développement des réseaux transeuropéens de transport avec le respect des engagements de l'Union européenne en matière de droit environnemental, nécessite une coordination accrue entre les différents services de la Commission concernés. Un document de référence a été élaboré à cet effet, annexé à cette communication.

3.3. Exploiter les nouvelles technologies au sein du réseau transeuropéen de transport

L'examen à mi-parcours du Livre blanc de la Commission de 2001 sur la politique des transports¹⁸, approuvé récemment, reconnaît le rôle potentiel des nouvelles technologies pour assurer une circulation sûre et durable des personnes et des marchandises. Selon le 7^{ème} programme-cadre de recherche et de développement (2007-2013), les innovations technologiques dans le domaine des transports contribueront directement aux priorités européennes en matière de compétitivité, d'environnement et de politique sociale.

Parmi les domaines prioritaires les plus prometteurs, il faut citer les systèmes de transport intelligents (STI) qui intègrent les technologies de l'information, des communications, de la navigation et du positionnement aux infrastructures de transport et aux véhicules et les mettent au service des utilisateurs.

Il conviendrait de considérer les investissements dans les STI comme un élément stratégique fondamental de tous les nouveaux projets en matière de réseau transeuropéen de transport, ainsi que des projets visant à moderniser les réseaux et liaisons existants. Les STI offrent par ailleurs un ensemble d'outils en faveur de la «comodalité» et de la viabilité écologique.

¹⁶ Évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) - Directive 85/337/CEE, modifiée par les directives 97/11/CE et 2003/35/CE, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

¹⁷ Directive «Oiseaux» (79/409/CEE), directive «Habitats» (92/43/CEE) et directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE).

¹⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent - Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne – COM(2006) 314.

Parmi les exemples d'applications STI réussies dans le domaine des réseaux, citons les systèmes de contrôle et de gestion de la circulation routière (projets européens régionaux faisant partie du programme indicatif pluriannuel TEMPO 2001-2006), les systèmes de contrôle de la navigation fluviale (RIS – service d'information fluviale – et réseau SafeSeaNet), et le système de gestion du trafic ferroviaire européen (ERTMS). Les travaux ont débuté en ce qui concerne les systèmes coopératifs de communication «de véhicule à véhicule» ou «de véhicule à infrastructure» et les systèmes de positionnement précis (l'initiative i2010 «Voiture intelligente»). Ces systèmes apporteront sur le long terme des effets bénéfiques considérables pour la mise en place de transports sûrs et respectueux de l'environnement. Enfin, GALILEO, le projet européen de navigation par satellite, améliorera grandement les services de navigation, de positionnement et de datation pour tous les modes de transport lorsqu'il deviendra opérationnel en 2010. Les STI englobent également des services pour les utilisateurs finaux, notamment la fourniture d'informations en temps réel sur la circulation routière et les déplacements (RTTI) qui permet de diminuer les temps de trajet, d'améliorer la sécurité et de favoriser la comodalité.

En dépit de leurs bienfaits prouvés, en Europe les systèmes et services de transport intelligent sont inexistantes ou lacunaires dans de nombreuses régions. Au cours de la période 2007-2013, l'Europe devrait se concentrer sur un déploiement à grande échelle. Les autorités publiques devraient tirer parti de l'utilisation des nouvelles technologies pour répondre aux objectifs d'action, créant ainsi un marché suffisamment étendu pour les nouveaux produits liés aux STI.

Conclusion :

Le Groupe considère que le recours aux nouvelles technologies offre, dans le cadre des réseaux transeuropéens de transport, des outils efficaces pour accroître la sécurité et diminuer les encombrements et les incidences de l'activité de transport sur l'environnement.

Le Groupe recommande que les investissements dans les Systèmes de Transport Intelligents (STI), qui représentent en général un petit pourcentage des coûts d'infrastructures, soient intégrés dès le début dans la programmation de tous les nouveaux projets en matière de RTE-T et considérés comme un élément essentiel de tous les projets d'amélioration et de modernisation des infrastructures.

3.4. Financement des réseaux transeuropéens

Les différentes sources budgétaires doivent être coordonnées et de nouveaux mécanismes améliorant le financement en général et le cofinancement communautaire de ces infrastructures doivent être développés.

3.4.1. Combinaison entre les fonds

La Commission s'est toujours préoccupé de la question du cumul des financements communautaires provenant de différentes sources pour un même projet. La Cour des comptes a mis cette question en exergue dans ses rapports sur la mise en œuvre des réseaux transeuropéens par la Commission.

Le Groupe de pilotage a conclu que toute possibilité de cumuler des subventions de plusieurs fonds communautaires doit être exclue. Afin de garantir une transparence budgétaire et par souci de bonne gestion financière, le règlement financier et/ou actes de base sectoriels adoptés ou en cours d'adoption excluent le cumul de différents instruments financiers communautaires pour une même action.

Dans le cadre des programmes opérationnels bénéficiant d'un concours financier au titre des Fonds structurels ou de cohésion, d'autres instruments de financement communautaires ne peuvent remplacer le cofinancement national requis.

Les dépenses engagées dans le cadre d'un projet faisant partie d'un programme opérationnel bénéficiant d'une aide financière au titre des Fonds structurels ou de cohésion ne peuvent faire l'objet d'un financement au titre d'autres instruments communautaires. Il s'ensuit que, lorsque des dépenses, par exemple pour des équipements ERTMS ou l'électrification d'une ligne de chemin de fer, ne bénéficient pas d'un concours financier au titre des Fonds structurels ou de cohésion, elles peuvent être financées au titre des fonds alloués aux RTE. La construction d'une ligne ferroviaire pourrait être financée par le FEDER ou par le Fonds de cohésion. Les projets pourraient aussi être segmentés en sections régionales, qui pourraient être cofinancées soit par le FEDER ou le Fonds de cohésion, soit par les fonds alloués aux RTE.

Lorsqu'elle accordera des aides au titre des RTE, la Commission vérifiera donc si les projets ont reçu ou non des aides au titre des Fonds structurels ou de cohésion.

Après consultation de la Cour des comptes, la Commission publiera également des lignes directrices à l'intention des États membres sur la manière de combiner les différents instruments de financement.

Cette interdiction de double financement devra conduire les États membres à choisir l'instrument financier au titre duquel ils solliciteront un concours financier communautaire en fonction du taux d'intervention offert par l'instrument et de la priorisation des projets. Ainsi, les États membres éligibles au fonds de cohésion et les régions éligibles à l'objectif de Convergence sont invitées à recourir en priorité à ces instruments pour le cofinancement des grands projets d'infrastructures.

Conclusion :

Le Groupe de pilotage a confirmé le besoin de maintenir une approche cohérente à travers les différents instruments juridiques. Le principe de non-cumul est désormais précisé dans la législation communautaire, formulant ainsi une réponse directe aux observations formulées par la Cour des comptes.

3.4.2. Financement des grands projets prioritaires

Les retards dans la réalisation des projets prioritaires de transport sont dus notamment à la difficulté de concilier les règles d'octroi des subventions communautaires au titre du budget RTE avec les besoins financiers réels de grands projets prioritaires.

Le nouveau règlement RTE permettra de mieux cofinancer les grands projets transfrontaliers qui sont techniquement et financièrement complexes. Même si leur réalisation s'étale sur plusieurs cadres financiers, un cofinancement communautaire est tout à fait envisageable : une décision d'octroi peut être prise lors d'un cadre financier et les paiements peuvent s'échelonner au-delà de ce cadre financier, au fur et à mesure de l'avancement des travaux du projet.

Si la solution définie dans le nouveau règlement RTE, permettant les financements pluriannuels à travers les tranches annuelles, ne serait pas suffisante pour répondre aux besoins, d'autres options seraient examinées.

3.4.3. *Les partenariats public-privé*

Les partenariats public-privé (PPP) permettent aux pouvoirs publics de déléguer à une entreprise privée des missions de services publics. Les intérêts du recours à un PPP sont multiples: une meilleure maîtrise des coûts (construction et exploitation) et une plus grande propension à achever les travaux dans les délais impartis. Mais surtout, une partie du risque est transférée au partenaire privé : outre le risque de construction, le partenaire privé peut assumer, soit le risque d'exploitation, soit le risque de disponibilité. Ce transfert du risque est très important pour le calcul de la dette ou du déficit public. Début 2004, une décision Eurostat a été publiée sur le calcul des « investissements privés » dans le cadre d'un PPP au regard de la dette publique¹⁹. Lorsque le partenaire privé prend à sa charge le risque de construction et, soit le risque de disponibilité, soit le risque d'exploitation, les investissements privés ne doivent pas être repris dans le calcul de la dette publique.

Une consultation a été menée sur l'évolution de la législation communautaire portant sur les marchés publics afin de tenir compte du développement rapide des PPP. La Commission a adopté en 2004 un livre vert sur les PPP. En novembre 2005, la Commission, a annoncé une possible initiative législative pouvant faire évoluer l'encadrement juridique des concessions, afin d'offrir une plus grande sécurité juridique tout en maintenant suffisamment de souplesse pour les multiples formes de PPP qui existent.

La BEI met actuellement en place un «European PP Expertise Centre» (EPEC – centre européen d'expertise en matière de partenariats public/privé) conjointement avec la Commission et d'autres parties intéressées. L'idée est de faire de l'EPEC une source d'information européenne pour le secteur public, pour échanger les meilleures pratiques en matière de PPP et développer la capacité du secteur public à mettre en œuvre des projets de PPP.

3.4.3.1. PPP sur base du risque de demande: l'instrument de garantie

Suite à une demande du Conseil européen de décembre 2003, la Commission et la BEI ont analysé l'intérêt de développer un instrument de garantie européen. Début 2005, dans deux communications au Conseil²⁰, la Commission a confirmé l'intérêt

¹⁹ Décision ESTAT du 11 février 2004.

²⁰ COM(2005) 75: "Rapport final de faisabilité sur l'instrument de garantie de prêt de l'UE pour les projets de RTE-Transport" ; COM(2005) 76: "Concept final pour la conception d'un instrument de garantie de

d'un tel instrument de garantie pour faciliter et encourager le financement des réseaux transeuropéens de transport via les PPP. Entre temps, le principe d'un tel instrument a été inscrit dans le cadre du nouveau règlement RTE pour la période 2007-2013. L'instrument de garantie de prêt soutiendrait les types de PPP basés sur le risque de la demande (par exemple de type concession) en atténuant les risques liés à l'insuffisance de recettes pendant les premières années d'opération d'un projet. Il s'appliquerait notamment dans le cas des contrats de concessions.

La BEI accorde une garantie à une institution financière qui elle-même octroie une ligne de crédit stand-by au bénéficiaire du financement pour la période de lancement d'un projet, afin d'assurer le service de la dette pour des crédits de premier rang. La Commission et la BEI partagent la contribution financière aux provisions pour pertes et à la dotation en capital prévues pour ces garanties. La garantie ne serait activée que si le flux de recettes s'avérait insuffisant pour assurer le service de la dette privilégiée ('senior loans')²¹. La garantie n'éliminerait pas le risque pour les créanciers seniors, mais elle offrirait une meilleure couverture du service de la dette senior, accentuant ainsi la propension des partenaires privés à emprunter pour le projet.

Dans l'hypothèse où la garantie serait appelée à jouer, la BEI obtiendrait une créance financière subordonnée²² aux créances seniors, mais prioritaire à celle des actionnaires ordinaires. Cette dette supplémentaire, dite « mezzanine »²³, devrait être remboursée avec intérêt dès que les revenus générés par le projet le permettent et que le service des créances seniors a été honoré. La garantie serait tarifée de façon à refléter le risque pris et les coûts relatifs à sa gestion.

L'effet de levier de l'instrument est de l'ordre de 4 à 6 fois la contribution de la Commission de 500 millions € qui garantit directement des lignes de crédit «stand-by» de 2 à 3 milliards €. Combinée à la contribution de la BEI d'un même montant - 500 millions €, cela permettrait de soutenir une dette senior de plus de 20 milliards €. Cette contribution sera effectuée au fur et à mesure en fonction du nombre et de la taille financière des projets qui seront couverts par l'instrument.

Les modalités détaillées de mise en œuvre de l'instrument sont réglées dans une annexe au règlement financier RTE-T en cours de discussion au Parlement européen et au Conseil. Le contrat de gestion entre la Commission et la BEI est en cours d'élaboration, permettant ainsi le démarrage de l'instrument dès 2007.

prêt de l'UE pour les projets de RTE Transport" ; SEC(2005) 323: "Instrument de garantie de prêt de l'UE pour les projets de RTE-Transport".

²¹ La dette senior est une dette bénéficiant de garanties spécifiques et dont le remboursement se fait prioritairement par rapport aux autres dettes, dites dettes subordonnées. Il s'agit donc d'une dette privilégiée.

²² Une dette est dite subordonnée lorsque son remboursement dépend du remboursement initial des autres créanciers. Bien sûr, en contrepartie du risque supplémentaire accepté, les créanciers subordonnés exigent un taux d'intérêt plus élevé que les autres créanciers.

²³ La dette mezzanine est la dette s'interposant entre la dette senior et les capitaux propres. L'investisseur en dette mezzanine ne sera donc remboursé qu'après le remboursement complet de toutes les tranches de la dette senior.

3.4.3.2. PPP sur base du risque de disponibilité: introduction d'une forme de soutien spécifique

Si l'investisseur privé, outre les risques de la construction, assume le risque de disponibilité, il préfinance, réalise l'infrastructure, et se rembourse en percevant des paiements sur une longue durée (par ex. 30 ans). Les paiements sont toutefois conditionnés au niveau de disponibilité de l'infrastructure : ils peuvent être réduits si le service fourni ne correspond pas au niveau fixé.

Les PPP basés sur la disponibilité peuvent être mis en œuvre de deux manières différentes :

- (1) sous forme mixte où les paiements de disponibilités ne couvrent qu'une partie de l'investissement, l'autre partie étant financée sous la forme classique de subventions pendant la phase de construction. Ce premier type de montage ne pose pas de problème vis-à-vis du règlement RTE car la contribution de l'UE pourrait porter exclusivement sur la partie subvention directe ;
- (2) sous forme exclusive de flux de paiement réguliers sur la durée retenue pour le remboursement de l'infrastructure à l'investisseur privé.

De nombreux pays²⁴ ont manifesté un intérêt pour cette deuxième catégorie de montage. Mais le temps entre la décision de cofinancement (antérieure aux travaux) et le début des paiements de disponibilité (en phase d'exploitation) est de plusieurs années. De plus, ces paiements sont sensés être versés pendant toute la durée convenue du montage (par ex. 20 ou 30 ans). La Commission, réticente vis-à-vis des décisions de financement ouvertes sur un nombre élevé d'années, a jusqu'à maintenant été obligée de refuser son soutien à ce genre de montages.

Pour résoudre ce problème, tout en respectant le règlement financier général, le règlement RTE a été modifié de manière à concentrer le support communautaire sur la phase initiale des paiements sur disponibilité et d'assurer ainsi que l'Etat membre utilise d'abord le support communautaire dans ses paiements de disponibilité.

Conclusion :

Le nouvel instrument de garantie devrait bientôt constituer un des nouveaux instruments disponibles pour promouvoir la réalisation des réseaux transeuropéens.

Les PPP sur base de disponibilité feront partie intégrante des formes de subvention éligibles à un concours financier communautaire au titre du nouveau règlement pour les RTE transports et énergie. Un suivi de la mise en œuvre de ce nouvel instrument par la Commission permettra de l'étendre, le cas échéant, à d'autres instruments financiers communautaires tels que ceux de la politique de cohésion.

²⁴

Grande Bretagne, Finlande, Pays-Bas, Hongrie, République tchèque et France notamment.

4. CONCLUSION

La coopération très fructueuse au sein du Groupe de pilotage s'est rapidement traduite par des résultats concrets: instruments juridiques, coopération interservices, transparence des interventions communautaires.

Les discussions intervenues au sein du Groupe de pilotage ont permis une meilleure concordance des dispositions contenues dans les différents instruments législatifs en préparation pour la nouvelle période de programmation financière 2007-2013, s'agissant des règles applicables à la combinaison entre les différents instruments financiers et du développement d'instruments financiers innovants. La clarification juridique concernant le non-cumul des fonds communautaires conduira à plus de transparence, répondant à une demande formulée par la Cour des comptes. Le Groupe de pilotage a aussi donné une nouvelle impulsion à la coopération interservices déjà en place afin de garantir l'application de ce principe.

La coordination devra être poursuivie pour la mise en place des nouveaux instruments financiers (instrument de garantie et partenariats public-privé sur disponibilité).

Le Groupe de pilotage a émis des propositions concrètes permettant de concilier respect de l'environnement et réalisation d'infrastructures.

En même temps, les travaux du Groupe de pilotage ont permis de discerner des points d'action spécifiques. Le Groupe de pilotage recommande :

- de poursuivre la recherche de synergies entre les réseaux transeuropéens afin d'aboutir à la diffusion d'un manuel de bonnes pratiques ;
- de développer des synergies entre les objectifs de la politique de cohésion et les priorités retenues au titre des réseaux transeuropéens;
- d'évaluer, le cas échéant, le besoin de solutions alternatives, permettant de couvrir les paiements de disponibilité sur plusieurs périodes du cadre financier et, si besoin est, de faire une proposition législative appropriée;
- de suivre attentivement le développement des partenariats public-privé et de prendre toutes les mesures nécessaires afin de promouvoir ces types de financement ;
- de réaliser les projets prioritaires des RTE dans les délais prévus tout en assurant l'application du droit environnemental à travers les mécanismes mis en place par le droit communautaire ; le guide en annexe constituera une contribution utile à cet effet.