

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 31.1.2007
SEC(2007) 99

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

Extension des grands axes transeuropéens de transport aux pays voisins

Lignes directrices concernant les transports en Europe et dans les pays voisins

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2007) 32 final}
{SEC(2007) 98}

Table des matières

1.	Procédure et consultation des parties intéressées	3
1.1.	Questions de procédure	3
1.2.	Consultation des parties intéressées	3
2.	Définition du problème	4
2.1.	Cadre politique	4
2.2.	Secteur des transports	4
2.2.1.	Réseaux transeuropéens de transport sur le territoire de l'UE.....	4
2.2.2.	Zones et corridors paneuropéens.....	4
3.	Objectifs de la proposition de la Commission	5
4.	Scénarios envisageables	5
5.	Analyse des incidences et comparaison des scénarios	6
6.	Politique recommandée	6

1. PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

1.1. Questions de procédure

Il est nécessaire d'actualiser les plans de transport entre l'UE et ses pays voisins afin de mieux tenir compte de l'évolution de la situation dans l'UE et de répondre aux besoins créés par l'augmentation des flux d'échanges et de transport. Les élargissements de l'UE en 2004 et 2007 ont provoqué d'importants changements tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. La communication a pour objet de relever ces défis et de réagir à ces changements en proposant un cadre pour l'organisation des plans de transport entre l'UE et ses pays voisins dans un monde caractérisé par une interdépendance croissante. Elle fait suite aux travaux du groupe à haut niveau sur *l'extension des grands axes transeuropéens de transport vers les pays et régions voisins*. Ce groupe a été créé par la Commission¹ pour étudier les connexions entre l'UE et ses pays voisins. Il a terminé ses travaux en novembre 2005 et sa présidente, Mme de Palacio, a remis le rapport² à M. Barrot, vice-président de la Commission européenne, le 7 décembre 2005.

1.2. Consultation des parties intéressées

Les services de la Commission ont organisé une procédure de consultation en deux phases afin de prendre en compte les points de vue et les préoccupations des parties concernées tout au long du processus d'élaboration des mesures. La première phase a eu lieu au début de la mission du groupe à haut niveau. Elle avait pour but de recueillir les idées et les points de vue des parties concernées sur les questions importantes à examiner, sur les goulets d'étranglement actuels ou risquant de se développer à court terme en matière de circulation, d'environnement ou autres, ainsi que sur les axes de trafic les plus utilisés par les transports internationaux. Quelque 70 contributions écrites ont été reçues, et une conférence de consultation publique a été organisée en avril 2005, à laquelle ont assisté environ 300 participants et qui a vu des interventions d'une vingtaine de parties intéressées.

La deuxième phase, lancée en décembre 2005, visait à recueillir les points de vue des parties intéressées sur le rapport et les recommandations du groupe à haut niveau. Près de 100 contributions écrites ont été reçues, provenant d'un large éventail de parties intéressées, et une nouvelle conférence de consultation publique a été organisée en mars 2006. Lors de cette conférence, qui a attiré environ 120 participants, une vingtaine de parties intéressées ont une nouvelle fois présenté leurs points de vue et leurs suggestions.

Dans l'ensemble, les divers intervenants se sont dits satisfaits du rapport et des recommandations du groupe à haut niveau. Des organismes de défense de l'environnement ont toutefois exprimé leurs craintes en ce qui concerne les projets d'infrastructure et l'absence d'évaluation complète et transparente des incidences sur l'environnement. Les organisations de travailleurs ont insisté sur la nécessité de prévoir un chapitre social dans la future structure de coordination, le cas échéant, et d'évaluer les incidences sociales des plans et des projets.

¹ Décision de la Commission C(2004)3618 du 29 septembre 2004.

² Voir http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/index_fr.htm

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Cadre politique

Les élargissements de l'UE en 2004 et 2007 ont provoqué un déplacement des frontières de l'UE vers l'est et le sud, donnant ainsi à l'UE de nouveaux voisins. Dans une communication sur l'Europe élargie³, la Commission a présenté les grandes lignes d'un nouveau cadre pour les relations entre l'UE élargie et les régions qui l'entourent, dont le but consiste à assurer le développement équilibré et durable de l'UE comme de ses voisins. La coopération régionale et intrarégionale constitue un élément important de ce cadre stratégique.

La nécessité d'améliorer l'articulation entre les réseaux de transport de l'UE et ceux de ses pays voisins figure désormais clairement parmi les priorités du processus d'intégration des pays voisins dans les marchés et la société communautaires. Cette intégration suppose des réseaux compatibles et interconnectés, ainsi que des environnements réglementaires harmonisés. La communication précitée précise que les réseaux transeuropéens devraient prévoir des stratégies dans ce sens.

2.2. Secteur des transports

2.2.1. Réseaux transeuropéens de transport sur le territoire de l'UE

L'élargissement de l'UE a également provoqué des changements dans le secteur des transports. En 2004, les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE) ont été révisées et étendues aux nouveaux États membres, ainsi qu'à la Bulgarie et à la Roumanie. Les nouvelles orientations ont remanié et modernisé les plans élaborés dans les années 1990 en canalisant les investissements vers 30 grands projets et axes transeuropéens prioritaires.

Les axes prioritaires des RTE concernent principalement le trafic international et à longue distance au sein du marché unique de l'UE-27. En d'autres termes, les orientations ne prévoient pas de projets prioritaires⁴ consacrés aux connexions entre l'UE et ses pays voisins, malgré l'importance du trafic observé actuellement sur un grand nombre de ces axes de communication. Ceux-ci font l'objet d'une initiative distincte, les zones et corridors paneuropéens, qui répond à une logique et à un processus de décision différents.

2.2.2. Zones et corridors paneuropéens

Les zones et corridors paneuropéens⁵ ont été mis au point lors de deux conférences ministérielles, en Crète (1994) et à Helsinki (1997), dans le but de relier l'UE des 15 à ses pays voisins de l'époque. La coopération sur les corridors paneuropéens est organisée sous la forme de protocoles d'accord, doublés dans la plupart des cas d'une présidence et d'un secrétariat.

À la suite de l'élargissement de 2004 et du remaniement des orientations pour le développement des RTE, de larges portions des corridors paneuropéens ont été intégrées aux

³ COM(2003) 104.

⁴ Excepté les projets n° 12 (triangle nordique) et n° 6 (Lyon-Trieste-Divača-Ljubljana-Budapest-frontière ukrainienne).

⁵ Voir le rapport d'activité sur le site: http://ec.europa.eu/ten/transport/documentation/index_fr.htm.

RTE, seuls quelques éléments mineurs demeurant à l'extérieur de l'UE. Les pays concernés par un grand nombre de ces corridors font pression pour obtenir leur extension en vue d'une meilleure prise en compte de l'évolution des échanges commerciaux et des flux de trafic au niveau régional, ainsi qu'une modification des structures de coordination mises en place pour le développement des corridors.

Ainsi qu'il ressort de l'analyse complète des incidences (point 2.2.2), les corridors connaissent une réussite diverse, qui est en grande partie fonction des circonstances particulières propres à chacun d'eux. Malgré les structures en place, la coordination demeure faible et les projets de développement des corridors s'attachent surtout à éliminer les goulets d'étranglement à l'échelon national, sans que les retards inutilement longs se résorbent, notamment aux frontières. Dans la mesure où ces retards touchent davantage les chemins de fer, une désaffectation du rail au profit de la route est également à prévoir, donnant lieu à des incidences de plus en plus négatives sur l'environnement et la sécurité routière.

La situation devrait encore empirer à l'avenir, dès lors que la croissance rapide des échanges commerciaux et des flux de transport entre l'UE et ses voisins devrait se poursuivre (voir les projections relatives aux échanges commerciaux et aux flux de trafic au point 2.3 de l'analyse complète des incidences).

3. OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition de la Commission a pour objectif global de faciliter et de favoriser les échanges entre l'UE et les pays voisins grâce à des axes de transport performants et à l'extension du marché unique aux pays voisins. Les recommandations formulées par le groupe à haut niveau, ainsi que par les présidences des corridors paneuropéens, constituent un bon point de départ pour l'élaboration de lignes directrices sur la politique des infrastructures de transport dans l'Europe et dans les régions voisines.

4. SCENARIOS ENVISAGEABLES

Eu égard à l'analyse des problèmes, aux travaux du groupe à haut niveau et à l'expérience très importante des présidences des corridors européens, et compte tenu des contributions résultant de la procédure de consultation publique, les trois scénarios suivants ont été retenus en vue d'une analyse approfondie.

- **Maintien de la situation actuelle (option minimaliste)** – La notion de zones et corridors paneuropéens serait maintenue dans sa forme actuelle ou légèrement étendue. Le suivi et la mise en œuvre de ces mesures se poursuivraient dans le cadre des protocoles d'accord existants. En ce qui concerne la Turquie et le Caucase, la coopération resterait fondée sur le programme Traceca.
- **Structure de coopération souple (extension des protocoles d'accord)** – Les zones et corridors paneuropéens et les protocoles d'accord feraient l'objet d'une extension géographique, accompagnée de mesures horizontales. En ce qui concerne la Turquie et le Caucase, la coopération resterait fondée sur le programme Traceca. Pour les autres régions, un protocole d'accord serait envisagé.
- **Structure de coopération renforcée (accord international)** – Un accord international serait signé, auquel seraient parties tous les pays voisins et l'UE. Il

régirait à la fois le développement des infrastructures et les mesures horizontales. L'accord prévoirait également la mise à profit des structures régionales existantes.

5. ANALYSE DES INCIDENCES ET COMPARAISON DES SCENARIOS

L'analyse des incidences vise à évaluer les conséquences des différents scénarios de coopération multinationale sur les axes de transport. Il est à noter que cette analyse d'incidences n'a pas pour objet d'analyser les effets de la poursuite du développement de ces axes (sous la forme de projets d'infrastructure ou de mesures horizontales), ceux-ci n'ayant pas été définis avec suffisamment de précision.

Les incidences du scénario minimaliste et du scénario reposant sur une structure de coopération souple sont relativement semblables, dès lors qu'ils sont tous deux fondés sur l'existence de protocoles d'accord. Le développement des axes de transport continuerait de répondre à une logique nationale, sans tenir compte des besoins liés aux mouvements internationaux sur l'ensemble de l'axe et, selon toute vraisemblance, sans mettre en place de plans directeurs pour les axes. Dans la mesure où les protocoles d'accord constituent un mode de coopération relativement peu contraignant, il est à prévoir que les pays concernés seront très favorables à une formule consistant à en étendre la portée et qu'un accord pourra intervenir à brève échéance sur leurs modalités.

Par comparaison, le scénario qui repose sur une structure de coopération renforcée établirait une structure qui permettrait de coordonner la mise en œuvre des actions sur les axes de transport. Cette structure permettrait, d'une part, de définir d'une manière globale les mesures horizontales, en tenant compte de la nécessité d'assurer l'harmonisation des règles et l'interopérabilité des systèmes dans tous les pays, et, d'autre part, de tirer parti d'une importante dynamique de mise en œuvre à l'échelon régional, élément indispensable à la réalisation de projets d'infrastructure sur les axes de transport. Des secrétariats seraient mis en place dans le cadre de l'accord, rendant possible le suivi de la mise en œuvre des mesures d'une manière durable et coordonnée.

Les inconvénients de ce scénario sont, en fait, le revers de ses points forts. En général, les accords internationaux doivent être ratifiés par les parlements nationaux, ce qui pourrait poser des difficultés sur le plan politique, ou même se révéler impossible dans certains des pays voisins. De plus, même en cas de réussite de ce scénario, le processus risque de traîner en longueur et pourrait, à défaut de solutions transitoires, conduire à une interruption du développement des axes transnationaux.

6. POLITIQUE RECOMMANDEE

Étant donné les avantages et les inconvénients des différents scénarios, force est d'admettre qu'aucun d'entre eux ne peut être qualifié de scénario idéal pour chaque région et chaque mode de transport. Pour accélérer le processus dans son ensemble et garantir que la forme et le contenu de la structure de coopération répondent aux besoins et aux attentes des parties concernées, il est proposé d'adopter une approche en deux temps pour la mise en œuvre de cette politique.

1. Dans un premier temps, des discussions exploratoires pourraient être lancées avec l'ensemble des pays voisins. Ces discussions auraient pour but de sonder l'intérêt que

portent les pays à un renforcement des structures de coordination multilatérales, lorsqu'elles existent, ou à la création de structures de ce type, lorsqu'elles n'existent pas encore, ainsi que leur volonté de s'engager dans cette voie. Lors de cette phase, d'éventuelles solutions transitoires seront également étudiées afin d'éviter une interruption du développement des axes de transport.

2. Dans un second temps, en fonction de l'issue des discussions exploratoires, des recommandations et/ou propositions pourraient être présentées pour mettre en œuvre la politique et la structure de coordination.