

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 31.1.2007
COM(2007) 32 final

**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

{SEC(2007) 98}

{SEC(2007) 99}

**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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

Table des matières

1.	Introduction et contexte stratégique	3
1.1.	L'Union européenne et les régions voisines	3
1.2.	Le contexte du secteur des transports.....	4
1.2.1.	Les réseaux transeuropéens de transport dans l'Union européenne.....	4
1.2.2.	Corridors et zones paneuropéens	4
1.2.3.	Le développement des réseaux à l'échelon régional.....	4
1.3.	Processus d'élaboration de la politique.....	6
2.	Lignes directrices concernant les transports en Europe et dans les pays voisins.....	6
2.1.	Cinq axes pour relier l'UE et ses voisins	7
2.1.1.	Intégration des corridors et zones paneuropéens	8
2.1.2.	Coopération avec d'autres organisations	8
2.2.	Projets d'infrastructure.....	9
2.3.	Des mesures horizontales pour promouvoir l'interopérabilité.....	9
2.3.1.	La coopération de l'Union européenne pour mettre en œuvre les mesures horizontales	10
3.	Mise en œuvre des orientations stratégiques.....	10
3.1.	Une structure multilatérale pour la coordination et le suivi des progrès.....	10
3.2.	Le financement des mesures	11
3.3.	Le cadre institutionnel.....	11
3.4.	Une approche par étapes	12

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE STRATEGIQUE

Un objectif important de la politique extérieure de l'Union européenne (UE) est de faciliter la diffusion des politiques de l'Union, et notamment des principes et règles du marché intérieur, vers les pays voisins. Cet objectif est clairement mis en exergue dans la communication récemment adoptée sur le renforcement de la politique européenne de voisinage¹. Dans le secteur des transports, le but est de faire en sorte que la législation, les normes et les spécifications techniques de nos principaux partenaires commerciaux soient compatibles avec celles de l'UE et contribuent ainsi à la réalisation de l'agenda de Lisbonne en encourageant le commerce et la croissance durable, ainsi que la cohésion sociale.

La présente communication expose les premières étapes d'une politique d'ensemble visant à approfondir l'intégration du système de transport de l'UE avec les pays voisins. Cette politique est axée sur les principales infrastructures utilisées pour les transports internationaux et sur la législation qui régit l'utilisation de ces axes par tous les modes de transport; progressivement, cette approche peut conduire à l'élaboration de règles et réglementations communes pour le secteur des transports dans son ensemble, et créer ainsi un véritable marché des transports entre l'UE et ses voisins.

1.1. L'Union européenne et les régions voisines

Après l'élargissement historique à dix pays d'Europe centrale et orientale et du bassin méditerranéen en 2004, la Roumanie et la Bulgarie sont maintenant entrées dans l'UE en 2007. La Croatie et la Turquie sont des pays candidats avec lesquels les négociations d'adhésion sont en cours. L'ancienne République yougoslave de Macédoine est un pays candidat. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie, y compris le Kosovo², sont des pays candidats potentiels.

La politique européenne de voisinage (PEV) a été élaborée dans le but d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de fracture entre l'UE et ses voisins. Elle vise à promouvoir la paix, la stabilité, la sécurité, la croissance, le développement et la prospérité dans les pays voisins ainsi qu'à moderniser l'économie et la société. À l'origine, la PEV s'appliquait aux voisins immédiats de l'UE. Entre temps des plans d'action ont été conclus avec Israël, la Jordanie, le Liban, la Moldavie, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Tunisie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et celui avec l'Egypte sera conclu prochainement. Lors du sommet en mai 2005, l'UE et la Russie ont approuvé des feuilles de route en vue de renforcer leur coopération par l'établissement de quatre «espaces communs».

Ces initiatives ont établi un cadre innovant, complet et orienté vers l'avenir par lequel l'UE cherche à étendre les principes du «marché intérieur», à promouvoir les réformes politiques et économiques, le développement et la modernisation, dans l'intérêt mutuel des partenaires concernés. Comme l'a souligné la récente communication sur le renforcement de la politique de voisinage, il existe un certain nombre de thèmes transversaux, dont les transports, sur lesquels l'UE et ses partenaires partagent les mêmes intérêts et les mêmes préoccupations et qui gagneraient à être abordés dans un contexte multilatéral. Pour retirer pleinement les avantages d'un resserrement des relations avec l'UE et de la perspective d'un meilleur accès à

¹ COM(2006) 726 du 4.12.2006.

² En vertu de la Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1244 du 10 juin 1999.

son marché, il faut que les systèmes de transport des pays voisins puissent supporter une augmentation des flux de transport. Le processus d'adhésion et le cadre de la PEV prévoient clairement que la politique des réseaux transeuropéens de transport doit inclure des stratégies pour atteindre cet objectif.

1.2. Le contexte du secteur des transports

1.2.1. Les réseaux transeuropéens de transport dans l'Union européenne

La politique des réseaux transeuropéens de transport (RTE), révisée en 2004³, concentre les investissements sur 30 axes et projets transnationaux prioritaires. La politique met fortement l'accent sur l'intégration des réseaux des nouveaux États membres. Comme l'a souligné le Conseil européen en décembre 2003, les axes transeuropéens renforceront la compétitivité et la cohésion de l'Union élargie grâce à une amélioration des connexions dans le marché intérieur. La politique des RTE ne couvre cependant pas les connexions des réseaux de transport entre l'UE et ses pays voisins ou d'autres partenaires commerciaux. Ces liaisons ont été développées au moyen des corridors et zones paneuropéens depuis le début des années 1990.

1.2.2. Corridors et zones paneuropéens

Les zones et corridors paneuropéens 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 avec ses pays voisins de l'époque. À la suite des élargissements de 2004 et 2007, l'essentiel des corridors sont maintenant dans l'UE et font donc partie du réseau RTE.

La coopération sur les corridors et zones paneuropéens est organisée sous la forme de protocoles d'accord non contraignants, également dotés dans la plupart des cas d'une présidence et d'un secrétariat. Le financement des secrétariats, qui est la responsabilité d'un des pays situés sur le corridor, s'est révélé inégal et dépend largement des circonstances propres au corridor concerné; en particulier, les points faibles suivants ont été mis en lumière:

- La planification et la priorisation des investissements se font dans la plupart des cas au coup par coup, selon une logique nationale qui néglige les besoins de transport internationaux sur l'ensemble de l'axe.
- L'accent est mis sur les infrastructures, tandis qu'une attention insuffisante est accordée à la suppression des goulets d'étranglement non liés aux infrastructures, qui sont souvent la principale cause de retards, notamment aux passages de frontières.
- Il n'existe pas de méthodes généralement acceptées pour évaluer les incidences économiques, sociales et environnementales de plans et projets qui respecteraient les normes des meilleures pratiques internationales.

1.2.3. Le développement des réseaux à l'échelon régional

L'identification des réseaux principaux dans certaines des régions voisines a contribué dans une certaine mesure à remédier aux faiblesses des corridors et zones paneuropéens. Ces exercices, soutenus au titre du cadre d'adhésion et des plans d'action bilatéraux de la politique

³ Décision n° 884/2004/CE.

de voisinage européenne, visent à améliorer la mise en œuvre de la politique et les infrastructures des systèmes de transport régionaux:

- En 2004, les pays des Balkans occidentaux⁴ et la Commission européenne ont signé un protocole d'accord pour le développement d'un réseau principal. Un comité de pilotage a été mis sur pied pour mettre en œuvre ce protocole, qui bénéficie de l'appui d'un Secrétariat et de l'Observatoire des transports de l'Europe du Sud-Est (SEETO). Le SEETO est opérationnel depuis juin 2005 et vise à établir des systèmes d'information et à formuler un plan pluriannuel sur cinq ans et des procédures pour améliorer le réseau principal. En outre, les contributeurs internationaux, Banque mondiale et UE en tête, ont mis sur pied un groupe de pilotage des infrastructures pour coordonner les activités des donateurs.
- Dans la région méditerranéenne, la coopération dans le secteur des transports a été lancée en 1995 dans le cadre du processus de Barcelone, qui a fixé des objectifs conçus pour aboutir à la création d'une zone de libre-échange dans la région méditerranéenne d'ici à 2010. Un Forum euro-méditerranéen des transports a été créé en 1998 pour coordonner les approches communes et élaborer un système de transport régional intégré. La première conférence ministérielle des transports euro-méditerranéenne, qui a eu lieu en 2005, a permis de déterminer les grandes priorités pour le développement du secteur des transports et a demandé au Forum d'adopter un plan d'action régional pour les transports pour les cinq prochaines années.
- La Turquie est occupée à identifier son réseau principal et à dresser une liste de projets d'infrastructures prioritaires dans le cadre des négociations d'adhésion. La Turquie est concernée aussi bien par les corridors paneuropéens que par le corridor TRACECA.
- Le TRACECA, dont l'élaboration a débuté en 1993, relie l'Europe avec la Turquie et, au-delà, avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans le Caucase méridional, pour rejoindre l'Asie centrale. La coopération est organisée au moyen d'un accord de base multilatéral signé par les pays concernés⁵, en vertu duquel ont été institués une commission intergouvernementale et un secrétariat permanent. Le secrétariat supervise la mise en œuvre des décisions de la commission et présente les propositions appropriées pour assurer la réalisation de l'accord multilatéral.
- En ce qui concerne le Belarus, la Moldova et l'Ukraine, les corridors paneuropéens restent le réseau de référence.
- En ce qui concerne la Russie, la coopération dans le domaine des transports a été établie dans le cadre du dialogue UE-Russie qui a été lancé en 2005. Cinq groupes de travail d'experts ont été créés. Ils couvrent les domaines suivants: stratégies de transport, infrastructures et partenariats public-privé; sûreté des transports; transport

⁴ Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie et Kosovo (dans le cadre de la Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1244 du 10 juin 1999).

⁵ Il s'agit des pays suivants: Afghanistan, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldova, Ouzbékistan, Roumanie, Tadjikistan, Turquie, Ukraine. Le Pakistan et l'Iran ont demandé à participer à l'accord TRACECA.

aérien; transport maritime, transport fluvio-maritime et transport par voie navigable; transports routier et ferroviaire.

- La coopération avec la région de la Caspienne et de la mer Noire a été établie à la suite de la conférence ministérielle sur les transports qui s'est tenue à Bakou en 2004 entre l'UE et les pays des bassins de la mer Noire et de la mer Caspienne, et elle réunit les pays du TRACECA, la Russie et le Belarus. Dans le cadre de ce «processus de Bakou», quatre groupes d'experts ont été mis sur pied dans le domaine des transports; ils s'occupent des transports aériens, de la sûreté, des transports routiers et ferroviaires, et des infrastructures. L'objectif est de renforcer la coopération entre l'UE et les États partenaires et, plus important encore, entre les pays de la région eux-mêmes.

La Commission estime que ces initiatives constituent une étape essentielle pour parvenir à un développement durable et à une intégration régionale. Le processus d'intégration des pays voisins dans les marchés et la société de l'UE nécessite notamment la mise en place d'infrastructures compatibles et interconnectées, et le rapprochement des environnements réglementaires. Il nécessite aussi de se concentrer sur un nombre limité de connexions transnationales essentielles afin que les ressources, rares par la force des choses, produisent un stimulus perceptible sur le commerce et la croissance économique aussi bien dans l'UE que dans les régions voisines. Les grandes lignes de cette politique sont présentées ci-dessous, au chapitre 2.

1.3. Processus d'élaboration de la politique

Pour mettre en œuvre le concept de la politique européenne de voisinage dans le domaine des transports et trouver des moyens de mieux relier l'UE avec ses voisins, la Commission européenne a créé en 2004⁶ le groupe à haut niveau sur *l'extension des principaux axes de transport transeuropéens aux régions et pays voisins*, présidé par l'ancienne vice-présidente de la Commission Loyola de Palacio. Le rapport⁷ du groupe a été présenté à la Commission en décembre 2005. Une consultation publique a été organisée pendant tout le travail du groupe afin d'intégrer les points de vue et préoccupations des parties concernées. Bien que la majorité des parties concernées aient accueilli de manière positive les recommandations du groupe, certaines préoccupations ont été exprimées concernant l'inclusion des aspects environnementaux et sociaux⁸.

2. LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES TRANSPORTS EN EUROPE ET DANS LES PAYS VOISINS

Après avoir examiné les propositions du groupe à haut niveau et les réactions reçues dans le cadre des consultations publiques, la Commission estime que le travail du groupe constitue une bonne base de coopération entre l'UE et les pays voisins. La Commission recommande par conséquent au Conseil et au Parlement européen de prendre acte du rapport du groupe et d'accepter la proposition de réviser le concept des corridors et zones paneuropéens selon les orientations suivantes:

⁶ Décision de la Commission C(2004)3618 du 29 septembre 2004.

⁷ Voir http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/index_fr.htm

⁸ Les contributions écrites et orales aux deux consultations peuvent être téléchargées à la page http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/index_fr.htm

- Étendre la couverture géographique des corridors et zones de transport paneuropéens afin de tenir pleinement compte de la politique révisée des réseaux transeuropéens et des objectifs du cadre d'adhésion et de la politique de voisinage européenne.
- Étendre les principes et règles pertinents du marché intérieur aux pays voisins en tenant compte de la durabilité et en soulignant l'importance des mesures non liées aux infrastructures pour faciliter les flux commerciaux et de transport sur les principaux axes.
- Renforcer les cadres de coordination et de surveillance afin d'assurer un engagement total de la part des pays concernés, permettre la mise en commun de ressources pour favoriser un développement durable des infrastructures et permettre la projection des politiques de l'Union notamment dans leur dimension sociale.

2.1. Cinq axes pour relier l'UE et ses voisins

La Commission considère que la portée du concept de zones et corridors paneuropéens doit être actualisée afin de refléter le nouveau contexte géopolitique après l'élargissement de l'UE et de mieux relier les grands axes des réseaux transeuropéens avec ceux des pays voisins. Elle propose par conséquent d'adopter les cinq axes transnationaux suivants, conformément aux propositions du groupe à haut niveau (voir l'annexe pour plus de détails sur leur implantation):

- Autoroutes de la mer: elles doivent relier les zones maritimes des pays littoraux de la mer Baltique, de la mer de Barents, de l'océan Atlantique (y compris les Régions Ultrapériphériques⁹), de la mer Méditerranée, de la mer Noire et de la mer Caspienne et comprendre une extension par le canal de Suez vers la mer Rouge.
- Axe du nord: il doit relier l'UE septentrionale d'une part avec la Norvège vers le nord, et d'autre part avec le Belarus et la Russie vers l'est. Une connexion dans la région de la mer de Barents entre la Norvège et la Russie, via la Suède et la Finlande, est également prévue.
- Axe central: il doit relier le centre de l'UE avec l'Ukraine et la mer Noire et avec la mer Caspienne au moyen de voies navigables. Une connexion directe entre l'Ukraine et le chemin de fer transsibérien, et une liaison entre l'axe navigable Don/Volga et la mer Baltique sont également prévues.
- Axe du sud-est: il doit relier l'UE avec les Balkans et la Turquie et au-delà avec le Caucase méridional et la mer Caspienne, ainsi qu'avec le Moyen-Orient jusqu'à l'Égypte et la mer Rouge.
- Axe du sud-ouest: il doit relier l'UE du sud-ouest avec la Suisse et le Maroc ainsi qu'avec l'axe transmaghrébin reliant le Maroc, l'Algérie et la Tunisie, avec une prolongation jusqu'en Égypte.

D'après l'analyse effectuée par le groupe à haut niveau, ces cinq axes apportent la plus forte contribution à la promotion des échanges, du commerce et du trafic internationaux. Ils comprennent aussi certaines branches dans des régions où les volumes de trafic sont

⁹ Iles Canaries, Açores, Madère.

relativement faibles en raison des problèmes politiques actuels, et visent donc à renforcer la coopération et l'intégration régionales à plus long terme. Dans ce contexte, la Commission souligne que l'existence de frontières ouvertes et sûres entre l'UE et les pays voisins ainsi qu'entre les pays voisins eux-mêmes est d'une importance fondamentale pour stimuler le commerce et renforcer la coopération régionale.

La Commission propose d'envisager à ce stade uniquement les connexions reliant l'UE avec les pays voisins, et non les liaisons entre les pays voisins et des pays tiers (voir toutefois le point 2.1.2). Elle souligne aussi que ces cinq axes ne modifient pas les priorités fixées pour les réseaux transeuropéens de transport pour l'UE (voir le point 1.2.1).

2.1.1. Intégration des corridors et zones paneuropéens

Conformément aux points de vue des présidences des corridors paneuropéens, la Commission propose d'intégrer pleinement les corridors et zones paneuropéens dans les nouvelles structures et de partir de l'expertise accumulée dans ce contexte. Alors que la plus grande partie des corridors paneuropéens I, IV, V, VI et VII sont désormais situés sur le territoire de l'UE et font donc partie intégrante d'un projet prioritaire des réseaux transeuropéens de transport, les autres corridors sont couverts par les cinq axes proposés, selon les modalités suivantes:

- Les quatre zones paneuropéennes (mer de Barents, mer Noire, mer Ionienne et mer Méditerranée) sont intégrées dans les autoroutes de la mer en ce qui concerne les connexions maritimes.
- L'axe du nord intègre le corridor paneuropéen II et la partie septentrionale du corridor IX. Il comprend aussi une connexion terrestre avec la zone paneuropéenne de Barents, reliant la Norvège avec la Russie via la Suède et la Finlande.
- L'axe central inclut le corridor III et une branche des corridors V et IX.
- L'axe du sud-est fusionne et prolonge les corridors IV et X, intègre les corridors VII et VIII ainsi qu'une branche du corridor V. L'axe est prolongé vers le Moyen-Orient et rejoint le TRACECA en Turquie, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie.
- L'axe du sud-ouest comprend une connexion terrestre dans la zone paneuropéenne de la Méditerranée.

2.1.2. Coopération avec d'autres organisations

La Commission estime essentiel que le développement des cinq axes soit étroitement coordonné avec les organisations qui élaborent des corridors de transport internationaux dans d'autres régions. Il s'agit notamment du corridor TRACECA en Asie centrale, des réseaux transafricains¹⁰ et des réseaux qui relient l'Europe et l'Asie, développés par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, la Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique et la Conférence européenne des ministres des transports.

¹⁰ Ceux-ci sont développés dans le cadre de l'Union africaine et du partenariat UE-Afrique pour les infrastructures.

2.2. Projets d'infrastructure

Le groupe à haut niveau a proposé un certain nombre de projets d'infrastructures, qu'il a classés en deux catégories en fonction de leur degré de maturité. La consultation publique a mis en lumière des préoccupations sur le fait que la poursuite du développement de certains des axes transnationaux pourrait avoir des incidences négatives sur l'environnement qu'ils traversent, et notamment sur la biodiversité. La Commission propose donc de considérer les listes de projets comme indicatives et souligne l'importance de l'élaboration de plans directeurs pour les axes de transport. Ces plans directeurs devraient faire l'objet d'évaluations stratégiques des incidences économiques, environnementales et sociales conformément avec les meilleures pratiques internationales et le cas échéant avec la législation de l'UE¹¹.

2.3. Des mesures horizontales pour promouvoir l'interopérabilité

La Commission propose d'avaliser les mesures à caractère transversal proposées par le groupe à haut niveau en tant que base pour la coopération, afin de rendre plus efficace et plus rapide le transport sur les axes concernés. Ces mesures visent à harmoniser progressivement la législation et les politiques des pays voisins avec l'acquis communautaire applicable; elles concernent tous les modes de transport et comprennent notamment les aspects suivants:

- Assurer l'interopérabilité technique, juridique et administrative avec les systèmes de transport de l'UE en ce qui concerne notamment les réseaux ferroviaires, les systèmes de signalisation, les systèmes de tarification de l'usage des infrastructures.
- Accélérer les formalités de passage des frontières en mettant en œuvre sans retard les conventions internationales en la matière, telles qu'elles ont déjà été adoptées dans l'UE, en introduisant des «guichets uniques» avec partage des installations, en simplifiant et en harmonisant les documents commerciaux et de transport conformément à la pratique adoptée dans l'Union.
- Mettre en œuvre de nouvelles technologies telles que celles des systèmes de gestion du trafic et d'information sur le trafic dans tous les modes de transport (notamment ERTMS¹² et SESAR¹³), ainsi que le système de navigation par satellite GALILEO, pour offrir des solutions efficaces et compatibles avec celles mises en œuvre sur le territoire de l'Union.
- Mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la sécurité et la sûreté, ainsi que les conditions de travail, dans tous les modes de transport, par exemple en harmonisant les normes et procédures aux plus hauts niveaux de performance.
- Appliquer les conventions internationales, suivre les procédures d'évaluation des impacts sociaux et environnementaux, les procédures de passation de marchés publics, etc. conformément aux normes de l'UE, aux règles des contributeurs financiers et aux meilleures pratiques internationales.

¹¹ Pour des conseils pratiques sur la mise en œuvre d'une appréciation socioéconomique et l'évaluation environnementale stratégique, voir les projets suivants réalisés au titre du 6^e programme-cadre de recherche: HEATCO (<http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>) et BEACON (<http://www.transport-sea.net/results.phtml>)

¹² ERTMS est le système européen de gestion du trafic ferroviaire.

¹³ SESAR est le système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien.

2.3.1. La coopération de l'Union européenne pour mettre en œuvre les mesures horizontales

Les plans d'action adoptés au titre des cadres de coopération de l'UE sont l'un des principaux instruments pour la mise en œuvre des mesures horizontales. Ces plans d'action sont adoptés conjointement avec les pays partenaires, pour poursuivre les buts suivants (voir aussi le point 1.2.3):

- Pour les pays candidats et candidats potentiels, le but est l'harmonisation progressive avec l'acquis communautaire dans tous les secteurs.
- Pour les pays couverts par la PEV, les plans d'action bilatéraux et les documents stratégiques fixent des priorités dans un vaste ensemble de domaines, dont les transports et les douanes, ainsi que dans des domaines transversaux tels que l'environnement et la politique sociale.
- La coopération multilatérale, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie TRACECA jusqu'en 2015 et du processus de Bakou, ainsi que d'un futur plan d'action régional pour les transports dans la région méditerranéenne, complètent les plans d'action bilatéraux.
- La coopération transfrontalière entre régions voisines de l'UE et des pays voisins jouera un rôle croissant, notamment à travers des actions destinées à améliorer les transports et à renforcer la coopération dans les sphères juridique et administrative.

Bien que les cadres de coopération de l'UE englobent déjà la plupart des mesures horizontales, la Commission juge nécessaire de les examiner en conjonction avec le développement des infrastructures sur les principaux axes transnationaux. De cette manière, il sera possible de s'attaquer aux principaux goulets d'étranglement sur un axe donné d'une manière synchronisée et en temps utile, et de s'assurer que les différentes procédures et normes soient compatibles sur l'ensemble de l'axe utilisé pour les transports internationaux à destination et au départ de l'Union.

3. MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

3.1. Une structure multilatérale pour la coordination et le suivi des progrès

Compte tenu des défis de plus en plus considérables auxquels l'Union doit faire face, il est encore plus important d'améliorer l'efficacité et la cohérence de ses politiques extérieures et de renforcer la qualité de la planification stratégique, d'assurer plus de cohérence entre les différents instruments de politique extérieure, et d'améliorer la coopération entre les Institutions de l'UE, les États membres, les pays voisins et les autres partenaires concernés. Cette coopération devrait:

- Réunir les pays concernés dans un cadre multilatéral, tout en permettant simultanément une coopération régionale efficace.
- Promouvoir l'interopérabilité des réseaux de transport entre l'UE et les pays voisins et une harmonisation plus poussée de la législation et des politiques des pays voisins avec les normes de l'UE, afin d'assurer un développement économique et social constant, qui soit durable sur le plan environnemental.

- Répondre aux besoins de développement de projets d'infrastructures d'intérêt mutuel et attirer et orienter les investissements vers ces projets.
- Suivre les mesures prises pour supprimer les goulets d'étranglement non liés aux infrastructures et la mise en œuvre des mesures horizontales sur les axes de transport.
- Assurer et promouvoir un développement durable en tenant compte des conséquences économiques, environnementales et sociales des plans et projets d'infrastructures et des mesures horizontales.

3.2. Le financement des mesures

La mise en œuvre de ce plan ambitieux nécessite la mise en commun de toutes les sources de financement pertinentes, tant publiques que privées, aux échelons national et international. Même si l'importance des budgets publics se maintient, le rôle des institutions financières internationales (IFI) telles que la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque mondiale est capital pour financer le développement équilibré des grands axes transnationaux et du système de transport considéré globalement.

La Commission recommande de mettre à profit la coopération fructueuse avec les IFI dans le groupe de pilotage «infrastructures» pour les Balkans occidentaux (voir le point 1.2.3) et d'étendre ce concept à d'autres régions. Les États membres de l'UE et d'autres contributeurs devraient être intégrés dans ce type de coopération en tant que de besoin.

À partir de 2007, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) apportera une aide financière aux pays voisins. Il soutiendra notamment les prêts des Institutions financières dans les secteurs prioritaires au moyen d'une «facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage» dont la création a été proposée, et appuiera la mise en œuvre des mesures horizontales. L'aide apportée par l'UE pourrait aussi aider les pays à préparer la voie aux investissements en soutenant l'élaboration d'études sur la définition de plans directeurs, la faisabilité de projets et les possibilités de partenariats public-privé.

En outre, la proposition de la Commission relative aux nouveaux mandats de la BEI pour l'octroi de prêts à l'extérieur pour la période 2007-2013 prévoit de rehausser considérablement les plafonds des prêts aux pays voisins. Un protocole d'accord spécifique a été signé entre la Commission, la BEI et la BERD afin de faciliter la coopération en Europe orientale et dans le Caucase méridional, en Russie et en Asie centrale.

L'Instrument de préadhésion (IPA) fournira une assistance financière aux pays candidats et aux pays candidats potentiels (voir le point 1.1). La gamme des possibilités de soutien varie en fonction du statut du pays. Les pays candidats se verront offrir toute la gamme des aides de préadhésion, notamment une assistance pour les aider à remplir les critères d'adhésion et à se préparer à la mise en œuvre de la politique de cohésion, tandis que les pays candidats potentiels bénéficieront d'un éventail de mesures plus limité.

3.3. Le cadre institutionnel

À la suite de l'analyse présentée dans les chapitres précédents, et compte tenu du large soutien manifesté par les différentes parties intéressées lors de la consultation publique, la Commission estime qu'un cadre de coordination fort, engageant les partenaires, est essentiel.

Un tel cadre garantirait un engagement fort et la responsabilisation des pays concernés dans la mise en œuvre des mesures nécessaires sur les axes de transport, en temps utile et selon un calendrier synchronisé.

Un cadre de coordination possible pourrait prévoir l'établissement d'une structure institutionnelle d'un bon rapport coût-efficacité pour soutenir la mise en œuvre et la surveillance du développement des axes de transport. Il pourrait s'agir d'une structure à trois échelons comprenant:

- Des groupes de pilotage régionaux chargés de suivre la mise en œuvre des axes convenus et des mesures à l'échelon technique. Les groupes de pilotage régionaux pourraient aussi organiser des conférences des contributeurs, pour l'axe concerné, et associer le cas échéant les partenaires sociaux et d'autres parties intéressées. Tous les groupes de pilotage régionaux devraient se réunir régulièrement, par exemple une fois par an, afin d'assurer une mise en œuvre cohérente des mesures convenues et de se mettre d'accord sur des mesures communes pour l'évaluation et la surveillance au niveau stratégique et à l'échelon des projets.
- Des réunions ministérielles pour l'adoption des décisions stratégiques concernant le cadre de coordination ainsi que les axes transnationaux, les projets d'infrastructures et les mesures horizontales ainsi que leur développement ultérieur, fondées sur une recommandation commune des groupes de pilotage régionaux.
- Un Secrétariat pour assurer l'appui administratif et technique. Le financement durable, suffisant et à long terme du Secrétariat devrait être garanti en envisageant une contribution de la part des pays concernés par les axes de transport, afin de renforcer leur engagement et leur prise de responsabilité.

Dans un souci de rentabilité et pour éviter les doubles emplois, les groupes de pilotage régionaux et secrétariats qui existent déjà devraient assumer les fonctions précitées (voir le point 1.2.3).

3.4. Une approche par étapes

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, la Commission adopterait une approche en deux temps pour la mise en œuvre de cette politique:

1. Dans un premier temps, des entretiens exploratoires seraient lancés 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 provisoires seraient 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, la Commission présenterait des recommandations et/ou propositions concrètes pour mettre en œuvre la politique et le cadre de coordination.

ANNEXE – Implantation des cinq axes transnationaux

