

27 juin 2003

**GROUPE À HAUT NIVEAU
SUR LE RÉSEAU TRANSEUROPEËN
DE TRANSPORT**

RAPPORT

1	RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	4
2	LA POLITIQUE DU RÉSEAU TRANSEUROPEEN DEPUIS MAASTRICHT 11	
2.1	LES PREMIÈRES RÉALISATIONS.....	11
2.2	LA REFONTE DES ORIENTATIONS COMMUNAUTAIRES.....	13
3	DE NOUVELLES INFRASTRUCTURES: UNE CONDITION INDISPENSABLE À L'ÉLARGISSEMENT	16
3.1	INTÉGRER LES RÉSEAUX DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES.....	16
3.2	INFRASTRUCTURES ET ÉLARGISSEMENT: TOUT LE MONDE EST CONCERNÉ.....	16
4	MANDAT CONFIE PAR LA COMMISSION.....	18
4.1	COMPOSITION ET MANDAT DU GROUPE	18
4.2	PROGRAMME DE TRAVAIL.....	18
5	LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉMARCHE SÉLECTIVE	20
5.1	CONSTAT GÉNÉRAL	20
5.1.1	<i>Une offre d'infrastructures insuffisante et parfois incohérente à l'échelle européenne</i>	<i>20</i>
5.1.2	<i>L'évolution prévisible du trafic.....</i>	<i>21</i>
5.1.3	<i>La contrainte des financements.....</i>	<i>22</i>
5.1.4	<i>La nécessité d'une plus grande concentration, sélectivité et coordination .</i>	<i>23</i>
5.2	CRITÈRES ET MÉTHODES D'EXAMEN DES PROJETS	23
5.2.1	<i>Prendre acte de l'avancement et du retard des projets prioritaires actuels</i>	<i>23</i>
5.2.2	<i>La nécessité de s'en tenir à des critères plus stricts.....</i>	<i>24</i>
6	RECOMMANDATIONS DU GROUPE	28
6.1	RÉALISER LES PROJETS PRIORITAIRES	28
6.1.1	<i>Projets prioritaires en voie d'achèvement (liste 0)</i>	<i>29</i>
6.1.2	<i>Projets prioritaires devant être entamés avant 2010 (liste 1).....</i>	<i>31</i>
6.1.3	<i>Projets prioritaires à plus long terme (liste 2).....</i>	<i>36</i>
6.1.4	<i>Autres projets importants pour la cohésion territoriale (liste 3).....</i>	<i>38</i>
6.2	DÉVELOPPER DE VÉRITABLES AUTOROUTES MARITIMES.....	40
6.2.1	<i>Un potentiel inexploité</i>	<i>40</i>
6.2.2	<i>Procédé proposé pour lancer les projets</i>	<i>41</i>
6.3	MIEUX ORGANISER LA GESTION DES TRANSPORTS.....	42
6.3.1	<i>Construire un réseau ferroviaire européen.....</i>	<i>43</i>
6.3.2	<i>Intégrer la gestion du trafic aérien</i>	<i>45</i>
6.3.3	<i>Gérer le trafic ferroviaire.....</i>	<i>45</i>
6.3.4	<i>Surveiller le trafic maritime</i>	<i>46</i>
6.3.5	<i>Lever les contraintes de capacité aéroportuaire.....</i>	<i>47</i>
6.4	DÉFINIR LES GRANDS AXES	47
6.4.1	<i>Une planification plus cohérente</i>	<i>48</i>
6.4.2	<i>Tenir compte de l'expérience des corridors paneuropéens.....</i>	<i>49</i>
6.4.3	<i>Une tâche à poursuivre dans le cadre de la révision des orientations</i>	<i>49</i>
6.5	DÉVELOPPER LES LIAISONS AVEC LES PAYS VOISINS DE L'UNION....	50
6.5.1	<i>La Suisse: un cas particulier</i>	<i>51</i>

6.5.2	<i>Les Balkans occidentaux</i>	52
6.5.3	<i>Pays d'Europe de l'Est (Russie, Bélarus, Ukraine, Moldavie)</i>	52
6.5.4	<i>Pays méditerranéens</i>	52
6.6	FACILITER LA RÉALISATION DU RÉSEAU	54
6.6.1	<i>Assurer les financements nécessaires</i>	54
6.6.2	<i>Adapter le cadre politique et juridique</i>	63
6.6.3	<i>Organiser la coordination des investissements</i>	65
6.6.4	<i>Adapter les méthodes d'évaluation au développement durable</i>	66
6.7	SIMPLIFIER LES RÉVISIONS ULTÉRIEURES DES LISTES DE PROJETS PRIORITAIRES	69
6.7.1	<i>Des révisions périodiques nécessaires</i>	69
6.7.2	<i>La liste des projets prioritaires évolue</i>	69
6.7.3	<i>L'approche "de bas en haut" ne suffit plus</i>	70
7	LISTE DES MEMBRES	71
8	LISTE DES RÉUNIONS	75

1 RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

1. Le groupe à haut niveau sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) a été mandaté par la vice-présidente de la Commission responsable des transports et de l'énergie afin de définir d'ici à l'été 2003, sur la base des propositions faites par les États Membres et les pays en voie d'adhésion, les priorités concernant le réseau transeuropéen de transport à l'horizon 2020. Cet exercice s'inscrit dans le cadre plus large de la révision des orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Le groupe, qui est présidé par M. Karel Van Miert, se compose d'un représentant de chaque État membre, d'un observateur de chaque pays en voie d'adhésion, ainsi que d'un observateur de la Banque européenne d'investissement. Le groupe s'est réuni à dix reprises entre décembre 2002 et juin 2003.
2. Le groupe à haut niveau confirme la nécessité d'une refonte des orientations sur le réseau transeuropéen de transport telle que décidée par le Parlement européen et le Conseil en 1996. Le réseau se caractérise par un accroissement préoccupant des encombrements, par la persistance des goulets d'étranglement, des liaisons manquantes et un manque d'interopérabilité. La perspective de l'élargissement à douze nouveaux pays renforce la nécessité d'adopter une nouvelle approche afin de préserver la compétitivité de l'économie européenne et de garantir un développement équilibré et durable des transports. Un nouvel élan doit donc être donné pour créer un véritable réseau transeuropéen.
3. Une des tâches principales du groupe a consisté à sélectionner un nombre restreint de projets prioritaires portant sur le réseau de transport de l'Union élargie. De tels projets sont essentiels à l'achèvement du marché intérieur à l'échelle du continent européen et au renforcement de la cohésion économique et sociale. Le groupe s'est également penché sur les obstacles financiers, réglementaires et administratifs qui s'opposent à la mise en œuvre de ces projets prioritaires.
4. Le groupe à haut niveau recommande à la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour appliquer ses recommandations. Il suggère également que les autres institutions communautaires, chacune dans le cadre de ses compétences respectives, fassent le nécessaire pour appuyer ses recommandations. Celles-ci ne pourront être concrétisées sans un fort engagement politique et financier de la part des États membres. Le groupe invite dès lors tous les États membres - actuels et futurs - à se mobiliser afin d'atteindre, avec le soutien des institutions communautaires, les objectifs formulés dans le présent rapport.

1.1. Réaliser les projets prioritaires à l'horizon 2020

5. Conformément au mandat du groupe, la liste de projets prioritaires ne retient que "*les infrastructures les plus importantes pour le trafic international, gardant à l'esprit les objectifs généraux de cohésion du continent européen, de rééquilibrage modal, d'interopérabilité et de réduction des goulets d'étranglement*". Chaque projet a en outre été évalué en fonction de son "*adéquation avec les objectifs de la politique*

européenne des transports, sa plus-value communautaire et le caractère soutenable de son financement à l'horizon 2020".

6. Le groupe estime que ce label de "projet prioritaire" doit se traduire par une coordination et une concentration des moyens financiers communautaires alloués au réseau transeuropéen de transport - quelle qu'en soient l'origine ou la dénomination - ainsi que des interventions financières des États et des collectivités territoriales. Ce label doit également servir de référence pour la politique de prêts de la Banque européenne d'investissement. Le groupe pense qu'il permettra d'attirer des investisseurs privés s'il est doté de structures juridiques adaptées.

Terminer 5 des projets d'Essen avant 2010

7. Parmi les 14 projets prioritaires sélectionnés par le groupe Christophersen et dont le choix a été confirmé lors des Conseils européens d'Essen et de Dublin, seuls trois ont été menés à bonne fin et cinq seront entièrement achevés avant 2010. Le groupe note toutefois que les six projets inachevés ont accompli des progrès notables, d'importants tronçons devant être terminés avant 2010¹. En ce qui concerne les autres sections, le groupe a fixé de nouveaux délais et a décidé, au vu des engagements pris lors des Conseils européens d'Essen et de Dublin, de les intégrer dans les nouveaux projets prioritaires à l'horizon 2020, en même temps que les extensions situées sur le territoire des futurs États membres.
8. Le groupe à haut niveau recommande que toutes les mesures soient prises pour que ces projets, tels qu'ils ont été conçus lors de leur adoption par le Conseil européen d'Essen de 1994, soient achevés et mis en œuvre d'ici à 2010. Les tronçons susceptibles de ne pas être terminés pour cette date devront dans tous les cas être bien avancés. Le degré d'avancement sera d'ailleurs pris en compte afin de juger, lors des futures révisions des orientations pour le développement du réseau transeuropéen de transport, de leur maintien sur la liste des projets prioritaires au-delà de 2010. Le groupe recommande que la Commission suive l'avancement de ces projets avec la plus grande attention et qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires pour que les délais prévus dans le présent rapport soient respectés. Les politiques d'octroi de financements communautaires dépendront notamment du bon avancement des projets

Mettre en chantier, d'ici à 2020, 22 nouveaux projets prioritaires dans l'Union élargie

9. Le groupe a mis au point sa propre méthodologie pour évaluer et sélectionner, parmi les projets proposés par les États membres actuels et futurs, les nouveaux projets prioritaires devant être réalisés d'ici à 2020. Après avoir examiné 100 projets, 24 délégations ont choisi de retenir une série de nouveaux projets prioritaires et de les regrouper dans le rapport en fonction de leurs liens avec certains grands axes de trafic à l'échelle de l'Union élargie. La Belgique et le Luxembourg n'ont pas approuvé le rapport car le projet d'aménagement de la ligne ferroviaire entre Bruxelles et le Luxembourg n'était pas compris dans la liste 1. La Grèce n'a pas non plus donné son accord car souhaitait le corridor intermodal reliant la mer Ionienne et l'Adriatique dans la liste 1 plutôt que dans la liste 3.

¹ Les tronçons à réaliser d'ici à 2010 sont repris dans la liste 0 du rapport. Les tronçons à réaliser au-delà de 2010, ainsi que les extensions dans les pays candidats à l'adhésion, sont repris dans la liste 1.

10. Le groupe a posé comme condition générale que les travaux débutent au plus tard en 2010 sur l'ensemble des tronçons concernés². Étant donné l'absence d'accord entre les États concernés sur le financement ou le tracé de quatre de ces projets prioritaires³, le groupe recommande à ces États de poursuivre les études préliminaires et les négociations afin d'en arrêter le tracé, les échéances et le financement. Compte tenu de l'importance de ces projets pour le réseau transeuropéen, le groupe recommande à la Commission de prendre toutes les mesures utiles pour les réaliser, notamment en ce qui concerne la liaison ferroviaire à grande capacité traversant les Pyrénées.
11. Sans pour autant négliger le financement d'autres projets d'intérêt commun dans le domaine du transport, le groupe pense que la Commission et la Banque européenne d'investissement devraient autant que possible centrer leurs aides financières sur les projets prioritaires.
12. Le projet Galileo, qui vise à mettre au point un système de radionavigation par satellite à usage civil, constitue une priorité essentielle. Galileo permettra d'améliorer l'efficacité et la sécurité de l'ensemble des modes de transport, tout en garantissant l'indépendance technologique de l'Union européenne dans ce domaine.
13. La demande de transport étant appelée à croître, les projets d'infrastructures terrestres doivent compléter le réseau et contribuer à éliminer les goulets d'étranglement. Les projets ferroviaires devront également améliorer l'interopérabilité du réseau européen. Il faudra dans ce cadre particulièrement veiller aux deux grands obstacles qui entravent la bonne réalisation du réseau transeuropéen: la traversée de barrières naturelles comme les Alpes et les Pyrénées et le fait que, par le passé, des projets transfrontaliers ont souffert de l'absence totale de coordination entre les autorités nationales et d'engagement de leur part.
14. L'objectif du développement durable impose un rééquilibrage en faveur de modes de transports autres que la route, c'est-à-dire le rail, les voies navigables et le transport maritime de courte distance. Le groupe a ainsi retenu parmi la liste des projets prioritaires les travaux visant à améliorer la navigabilité sur plusieurs tronçons de l'axe Rhin-Main-Danube, y compris la Meuse, ainsi que sur l'axe Seine-Escaut. Afin de promouvoir le trafic maritime de courte distance, il a défini quatre "autoroutes de la mer", à propos desquels les États concernés devront préparer des projets d'intérêt commun. Le succès des autoroutes de la mer passe notamment par l'amélioration des chaînes logistiques, par la simplification et l'automatisation des procédures administratives et douanières et par la mise en place de systèmes communs de gestion du trafic.
15. Le groupe a également défini, bien qu'incomplètement, d'autres projets importants pour la cohésion territoriale, qui entrent dans la logique des instruments structurels existants⁴.

² Ces projets sont repris dans la liste 1.

³ Ces projets sont repris dans la liste 2.

⁴ Ces projets sont repris dans la liste 3.

16. Il a également défini plusieurs priorités "horizontales", ou transversales, destinées à mieux gérer le système européen de transport, et dont l'efficacité sera étroitement liée à l'adoption de mesures réglementaires d'accompagnement. L'intégration des systèmes de gestion du trafic à partir de techniques et de normes communes afin d'optimiser l'utilisation des réseaux existants, nécessitera des aides d'encouragement. L'adoption d'une série de mesures destinées à mieux gérer l'allocation des capacités, en particulier dans le transport de fret, semble en outre inévitable, étant donné notamment des exigences posées par le développement durable des transports. À ce propos, le groupe recommande vivement la mise en place progressive, avec le soutien de tous les intervenants du marché, d'un réseau ferroviaire européen réservé au transport de fret.
17. Le groupe avait pour mandat de sélectionner des projets prioritaires concernant le marché intérieur. Il a néanmoins retenu plusieurs liaisons vers des pays tiers présentant un intérêt pour le développement du commerce extérieur de l'Union européenne et qui permettraient également d'améliorer les conditions de transit de certains nouveaux États membres. C'est pourquoi il recommande que ces liaisons soient développées au moyen d'instruments financiers structurels pour les tronçons situés sur le territoire de l'Union, ou au moyen d'accords de transit ou d'association entre la Communauté et les pays tiers concernés - ces accords pouvant comprendre un volet financier - dans le cas des tronçons situés à l'extérieur de l'Union.

1.2. Faciliter la réalisation du réseau transeuropéen

18. Les projets prioritaires retenus par le groupe représentent d'ici à 2020 un financement estimé à 235 milliards d'euros, dont 112 milliards environ sont réservés aux projets prioritaires d'Essen et de Dublin, qui restent encore à réaliser⁵. Ces nouveaux projets prioritaires ne représentent qu'une partie des investissements nécessités par le réseau transeuropéen de l'Union élargie. Le groupe souligne que le coût total du réseau, y compris des projets prioritaires et d'autres projets, est évalué à plus de 600 milliards d'euros, sans les coûts d'entretien.
19. Les États membres consacrent à l'heure actuelle moins de 1 % de leur produit intérieur brut à la construction d'infrastructures de transport, dont un tiers seulement à la réalisation du réseau transeuropéen. Le groupe estime qu'un bon nombre de projets, et notamment de projets prioritaires, pourraient ne pas être réalisés dans les délais souhaités en raison de ce sous-investissement, malgré leur retombées positives sur l'ensemble de l'économie de l'Union. Les projets transfrontaliers sont en outre souvent retardés par des difficultés chroniques de coordination intergouvernementale des calendriers, des programmations financières et des procédures administratives.

Garantir le financement des projets prioritaires

20. La Commission estime que la participation financière de la Communauté à la construction du réseau transeuropéen de transport s'élèvera à environ 20 milliards d'euros entre 2000 et 2006⁶. Le groupe estime que cette contribution n'est pas

⁵ Y compris les tronçons de la liste 0 et de la liste 1.

⁶ Ce montant comprend les contributions en provenance du budget alloué au réseau transeuropéen, du fonds de cohésion et des fonds structurels.

suffisamment incitative, notamment pour réaliser les projets transfrontaliers. C'est pourquoi il accueille avec intérêt la communication de la Commission intitulée "Développer le réseau transeuropéen de transport: des financements innovants"⁷.

21. Les engagements pris dans le cadre du Conseil européen d'Essen et les recommandations en matière de nouvelles priorités faites par le groupe risquent de rester lettre morte si la Communauté européenne ne débloque pas de nouvelles ressources financières. Le groupe recommande aux autorités budgétaires de réfléchir à une dotation appropriée, et réellement incitative, des fonds et de la réserver à la réalisation du réseau transeuropéen de transport dans les prochaines perspectives financières couvrant la période 2007-2013, sachant que les investissements requis pendant cette période s'élèvent à 208 milliards d'euros pour les seuls projets prioritaires.
22. Les retards récurrents mettent en cause la viabilité des autres tronçons de l'axe concerné, notamment en ce qui concerne les projets transfrontaliers. Le groupe défend donc l'idée que la Communauté pourrait jouer un rôle plus actif dans le financement des projets transfrontaliers. La Commission a proposé de modifier le règlement financier afin d'augmenter la contribution du budget RTE-T de 10 % à 20 % pour certains tronçons transfrontaliers cruciaux. Le groupe recommande de réexaminer cette initiative, qui pourrait constituer un premier pas pour mieux moduler le montant de l'intervention en fonction des bénéfices retirés par d'autres pays et, d'une manière plus générale, pour renforcer le rôle de la Communauté dans le domaine des projets transfrontaliers.
23. Le groupe tient à souligner le rôle crucial joué par la Banque européenne d'investissement (BEI) au travers de sa politique de prêts. Il propose de développer la capacité financière de la banque par le biais de différents instruments, notamment en ce qui concerne les projets transfrontaliers, et suggère que la BEI renforce ses liens avec la Commission européenne.
24. Il convient de renforcer la coordination des projets et des moyens financiers, notamment pour la réalisation des projets transfrontaliers. Les projets portant sur le réseau transeuropéen bénéficient par nature à l'ensemble de l'Union. Les États membres devraient donc aller au-delà d'une logique purement nationale, qui les amène - à de trop rares exceptions près- à exclure tout financement d'infrastructures situées en dehors de leur territoire.
25. Les investissements nécessaires à la réalisation des projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport recommandés représentent en moyenne 0,16 % du PIB. Il s'agit toutefois d'investissements productifs essentiels qui vont améliorer le potentiel de croissance de l'économie, renforcer la dynamique du marché intérieur et contribuer au développement durable et à la cohésion territoriale. Compte tenu de ce qui précède, le groupe attire l'attention des responsables chargés de définir les mesures de politique économique sur l'incompatibilité, à long terme, entre les enjeux attachés à la réalisation de ces projets, et les contraintes exercées sur les finances publiques.

⁷ COM (2003) 132 final.

26. Enfin, étant donné l'ampleur des besoins financiers, le groupe demande que des mesures soient prises pour encourager les partenariats public-privé. Un cadre réglementaire approprié, notamment en matière de droits de concession et de tarification de l'usage des infrastructures, doit être mis en place à l'échelle communautaire. Ces partenariats doivent également reposer sur une répartition des risques acceptable pour le secteur privé. Il faudrait donc mettre en place de nouveaux mécanismes de garantie, éventuellement dans le cadre d'un fonds mutuel de garantie des risques, afin de couvrir, entre autres, les risques de non-réalisation ou de retard de certains tronçons susceptibles de menacer la viabilité d'un projet.

Mieux coordonner la réalisation des projets

27. Le groupe estime nécessaire de renforcer et d'institutionnaliser la coordination, financière mais aussi opérationnelle, entre les États concernés par des projets portant sur un même axe⁸. Il faudrait mettre en place une équipe de coordination placée sous l'égide de la Communauté et dirigée par une personnalité reconnue et acceptée par tous les États concernés, afin d'activer l'avancement des projets sur les grands axes et de trouver les investisseurs privés et institutionnels. Ces équipes pourraient se transformer par la suite en structures de gestion commune coordonnant les différentes interventions communautaires.

28. La superposition des procédures nationales relatives à l'évaluation des incidences environnementales et socio-économiques d'un projet est mal adaptée aux projets transfrontaliers. Il faudrait mettre au point, outre des méthodes communes d'évaluation, des procédures d'enquêtes transnationales conjointes. Le groupe propose donc de pouvoir recourir dans certains cas à une enquête unique couvrant les différents États concernés, ce qui faciliterait l'application des règles communautaires récemment adoptées en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement⁹. Outre une meilleure prise en compte des priorités environnementales, une telle procédure offrira une plus grande transparence dans le choix des infrastructures et évitera une superposition inutile et coûteuse des procédures.

1.3. Préparer les prochaines étapes de la construction du réseau

29. Les projets prioritaires sélectionnés par le groupe sont ceux qui contribuent le plus à favoriser le trafic transnational sur les grands axes transeuropéens. Cette procédure de sélection a permis de mettre en évidence un certain nombre de grands axes transeuropéens. L'identification des axes européens, qui se caractérisent par des flux de trafic importants et rendus inévitables pour des raisons d'ordre géographique ou économique, facilite la hiérarchisation des priorités et la coordination des plans nationaux. Le groupe demande par conséquent de compléter cette première sélection par des analyses plus poussées des flux de trafic dans l'Union élargie à 27 pays, dans le cadre de la révision des orientations.

⁸ On utilise le terme "axe" afin d'éviter toute confusion avec les corridors paneuropéens déterminés lors des conférences organisées à Crète et à Helsinki sous les auspices de la CEMT.

⁹ Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

30. La définition d'un réseau de base comportant ces axes constituera un outil de travail indispensable pour les mises à jour ultérieures de la liste des projets prioritaires. Le recours à un groupe d'experts à haut niveau désignés par les ministres des transports a par ailleurs permis de définir en gros les orientations concernant le réseau transeuropéen et fourni les impulsions nécessaires à son développement. Étant donné la forte dimension territoriale et les implications financières du réseau, les travaux d'un tel groupe constituent une condition préalable importante à toute révision de fond des orientations communautaires.
31. Il faudrait donc régulièrement désigner des groupes de ce type et accompagner cette mesure d'une révision périodique des perspectives financières de la Communauté, afin de faire le point sur l'avancement des projets prioritaires et d'examiner l'inclusion de nouveaux projets dans la liste ou, le cas échéant, l'exclusion de certains projets trop longtemps repoussés.
32. Le groupe propose de lancer cet exercice en 2010.

2 LA POLITIQUE DU RÉSEAU TRANSEUROPEËN DEPUIS MAASTRICHT

2.1 LES PREMIÈRES RÉALISATIONS

1. Un réseau de transport totalement intégré est indispensable à la libre circulation effective des marchandises et des personnes et au rapprochement des régions périphériques, insulaires ou enclavées des régions centrales. Un réseau moderne, interconnecté et interopérable permet d'améliorer les échanges et la compétitivité de l'ensemble de l'économie européenne grâce à une meilleure utilisation des transports. Sans la mise en place des infrastructures nécessaires et d'un cadre réglementaire adapté qui favorise la gestion efficace du réseau, le marché intérieur et la cohésion territoriale de l'Union resteront des concepts stériles.
2. L'insertion dans le traité de Maastricht d'un titre pour une politique des réseaux transeuropéens a doté la Communauté européenne de compétences et d'instruments pour leur développement. Conformément à l'article 154 du traité instituant la Communauté européenne, la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans le secteur des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie afin de contribuer à la réalisation du marché intérieur et à la cohésion économique et sociale. Son action vise prioritairement à développer l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux. Le réseau transeuropéen de transport va par conséquent soutenir le développement de l'économie de l'Union européenne.
3. Les personnes, les biens et les services doivent pouvoir circuler sur le marché dans des conditions optimales et au moindre coût. Or, au cours des dernières décennies, les infrastructures de transport des États membres étaient encore trop tournées vers l'intérieur, la capitale nationale constituant le centre nerveux vers lequel convergeaient les grands axes de transport. Le développement du réseau transeuropéen de transport est devenu une priorité politique au début des années quatre-vingt-dix, lorsqu'on a estimé, avec raison, qu'il permettait de soutenir le marché unique, qui est effectivement devenu réalité le 1er janvier 1993, avec l'ouverture des frontières intérieures.
4. Ce réseau devait devenir un instrument de l'intégration économique en facilitant les communications, en réduisant les distances et en rendant plus aisés les contacts entre les régions périphériques et les régions centrales. D'une importance cruciale pour le bon fonctionnement du marché unique, le réseau transeuropéen de transport est également indispensable pour renforcer la cohésion économique et sociale.
5. Or, il est rapidement apparu qu'un "coup d'accélérateur" était nécessaire pour accélérer sa mise en place, ralentie notamment par la faible croissance économique et par la raréfaction des fonds de financement. Dans un livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi publié en 1993, la Commission a alors suggéré de dresser une liste de projets présentant un intérêt communautaire et de formuler des mesures pour mobiliser les intervenants publics et privés.
6. L'Union devait donc éliminer les obstacles financiers et administratifs qui s'opposent au développement de ces grands projets prioritaires coûteux, qui comptent de nombreux projets transfrontaliers, en encourageant les investisseurs privés à

participer davantage à leur financement. En d'autres termes, la réalisation de ces projets passait par un encouragement de partenariats entre toutes les parties intéressées: pouvoirs publics, opérateurs de réseaux, usagers, institutions financières et industrie. Cette démarche devait déboucher sur la préparation d'un plan d'action pour chaque projet, sous une forme propre à lui conférer une dynamique politique pour accélérer sa réalisation et son financement.

7. Le Conseil européen de Bruxelles de décembre 1993 a adopté, sur la base des propositions de la Commission figurant dans le livre blanc, une série de décisions importantes pour accélérer la réalisation des réseaux transeuropéens (transport, mais également énergie et télécommunications). L'une d'elles portait création d'un groupe spécial de représentants des chefs d'État ou de gouvernement présidé par M. Christophersen. Le groupe Christophersen avait pour mandat d'alléger la tâche du Conseil européen dans le domaine des infrastructures de transport et d'énergie. Le premier objectif de ce groupe était de définir des projets prioritaires qui, aux yeux des représentants nationaux, étaient d'une importance déterminante pour l'établissement des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie.
8. En ce qui concerne le transport, lors des réunions à Corfou, en juin 1994, et à Essen, en décembre de la même année, le Conseil européen a adopté une liste de 14 projets de transport prioritaires sur la base du rapport établi par le groupe Christophersen. Il a invité les États membres concernés à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire avancer ces projets, notamment en accélérant les procédures administratives, réglementaires et législatives.
9. Par la suite, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 23 juillet 1996, la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport¹⁰, qui comporte une liste beaucoup plus importante de projets d'intérêt commun.
10. La décision¹¹ fixe à 2010 la date de réalisation du réseau. Les orientations avaient pour but d'encourager les États membres et, selon ses ressources budgétaires, la Communauté, à réaliser des projets d'intérêt commun visant à garantir la cohérence, l'interconnexion et l'interopérabilité du réseau transeuropéen et l'accès à ce réseau.
11. Cette décision intègre dans un cadre unique de référence les plans et les critères concernant chaque mode de transport, ce qui a permis de déterminer les projets d'intérêt commun susceptibles de bénéficier de ressources budgétaires au titre du budget RTE-T ou d'autres instruments financiers. La décision reprend par ailleurs à l'annexe III les projets prioritaires adoptés lors du Conseil européen d'Essen. **À ce jour, les projets prioritaires adoptés lors du Conseil européen d'Essen ne représentent qu'une frange des nombreux projets d'intérêt commun.**

¹⁰ JO L 228 du 9.9.1996, p. 1.

¹¹ La décision a été amendée le 22 mai 2001, afin d'intégrer les ports intérieurs et les terminaux intermodaux dans les plans et de modifier le projet prioritaire n° 8, conformément à la demande du Conseil de Dublin de décembre 1996.

2.2 LA REFONTE DES ORIENTATIONS COMMUNAUTAIRES

1. La dernière décennie a vu un accroissement inquiétant de la congestion du trafic, non seulement dans les zones urbaines mais également, phénomène nouveau, sur les grands axes du réseau transeuropéen, accentuant ainsi l'effet "entonnoir". Les chaînons manquants dans les infrastructures et le manque d'interopérabilité entre certains modes de transport et entre les systèmes de transport intermodaux, aggravent l'engorgement des réseaux. Tous les modes de transport sont touchés: le transport routier, mais également le transport ferroviaire. On estime ainsi qu'en l'état actuel des techniques, 20 % des voies ferrées sont surchargées. On constate également de plus en plus de retards dans le trafic aérien. D'un autre côté, les régions périphériques continuent d'être enclavées, faute de connexions avec le centre du continent et du fait de l'encombrement des parties centrales du réseau. Les pays situés à la périphérie de l'Union européenne sont donc directement touchés par la détérioration des conditions de transport dans les pays de transit.
2. Les barrières naturelles telles que les chaînes de montagne et les étendues maritimes entravent la libre circulation des biens et des personnes. On pense naturellement aux Alpes et aux Pyrénées, mais la glace qui recouvre le nord de la mer Baltique pendant la période hivernale constitue aussi une barrière naturelle qui affecte le trafic maritime des pays baltes et scandinaves. Il faut donc construire des structures de transport adaptées pour traverser ces zones ou utiliser des équipements spéciaux (brise-glaces) mais de tels équipements coûtent très cher, ce qui demande souvent la participation de plusieurs États membres et une excellente coopération entre les administrations nationales.
3. Les problèmes d'encombrement et le manque de connexions vers les régions périphériques affectent la compétitivité des entreprises en augmentant leurs coûts. Ils ont également un impact négatif sur l'environnement du fait de la surconsommation de carburants, de même que sur le bien-être des citoyens en raison des nombreux effets secondaires induits par les transports. Selon une étude de la Commission, les coûts externes des encombrements dus au seul trafic routier représentent environ 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne¹².
4. Ce bilan est d'autant plus préoccupant que la demande de transport va continuer d'augmenter fortement à l'avenir. Ainsi, si aucune mesure n'est prise d'ici à 2010 pour exploiter de manière plus rationnelle les avantages de chaque mode de transport, le seul trafic de poids lourds dans l'Union des Quinze pourrait augmenter de 50 % par rapport à son niveau de 1998. Ce phénomène touche les États membres mais également les pays en voie d'adhésion, où l'on constate une détérioration progressive de la part de marché du rail, avec, comme conséquence, une augmentation du transport routier de près de 20 % entre 1990 et 1998.
5. Une politique des transports efficace ne saurait se limiter à la construction d'infrastructures sur le réseau transeuropéen de transport. Il faut toutefois reconnaître que la saturation de certains grands axes et l'absence de liaisons correctes avec les régions périphériques sont directement liées au retard pris dans la mise en place des

¹² Livre blanc sur la politique européenne des transports.

infrastructures du réseau transeuropéen. Comme le constate le livre blanc sur la politique européenne des transports¹³, six ans après l'adoption de la décision n° 1692/94/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, à peine 20 % des projets prévus à l'horizon 2010 ont été réalisés. Les retards les plus importants concernent les projets transfrontaliers et les projets ferroviaires. Sur les quatorze projets retenus par le Conseil européen d'Essen en 1994, seuls trois sont achevés et deux n'ont même pas encore démarré.

6. Les plans actuels du réseau transeuropéen résultent essentiellement de la juxtaposition des plans nationaux. Après l'élargissement, cette absence de vision englobant l'ensemble du continent va inévitablement conduire à un saupoudrage des efforts et rendre extrêmement difficile l'harmonisation des différents projets de planification et de mise en œuvre du réseau, à l'échelon national ou même régional.
7. Par ailleurs, à la demande des États membres, plus de la moitié des dépenses en capital ont été consacrées à la route. Dans la perspective du développement durable, le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 a demandé de s'intéresser davantage à l'avenir au développement du transport ferroviaire, maritime et fluvial. Le livre blanc de la Commission sur la politique des transports à l'horizon 2010 a également placé le rééquilibrage entre les modes de transport au cœur de la stratégie du développement durable.
8. Mais rééquilibrer les modes de transport c'est également favoriser plus activement l'intermodalité. Il faut donc situer chaque projet dans une chaîne de transport et trouver la meilleure combinaison possible entre les différents modes de transport afin d'accroître les performances globales du système, tout en réduisant l'impact sur l'environnement. Un projet routier peut par exemple contribuer de manière générale à réduire les incidences du transport sur l'environnement s'il améliore une connexion avec le rail ou avec une voie navigable. Il ne faut donc pas examiner un projet isolément, mais combiner au niveau européen les qualités propres à chaque mode de transport.
9. Une refonte des orientations actuelles était dès lors devenue indispensable. Comme l'indique le livre blanc sur la politique européenne des transports, la croissance déséquilibrée du trafic et les exigences du développement durable imposent de rééquilibrer les modes de transport, de résorber les goulets d'étranglement et de compléter le maillage du réseau. Un tel effort exige non seulement de réguler la concurrence dans l'ensemble du secteur des transports et de mettre ainsi en place un cadre propice au financement des infrastructures, mais également d'orienter davantage les investissements vers les grands axes du réseau transeuropéen. Nous devons exploiter de manière plus avisée les différents modes de transport, utiliser la télématique pour mieux organiser les liaisons et le trafic, connecter, dans l'ensemble des zones, les réseaux relevant d'autorités nationales différentes et améliorer les services de transport en combinant différents modes de transport.
10. Nous devons également soumettre les projets d'infrastructures à des normes environnementales plus sévères. Il faut, enfin, tenir compte des aspects territoriaux

¹³ COM (2001) 370 - http://europa.eu.int/comm/energy_transport/fr/lb_fr.html.

du transport afin de garantir un développement équilibré et durable de toutes les régions d'Europe et de mieux répartir les flux de trafic. Les investissements sont considérables, mais ils le sont tout autant que les gains sur le plan de la compétitivité, de l'emploi, de la cohésion territoriale et de la réduction des effets externes négatifs sur la société et l'environnement.

11. La Commission a présenté le 2 octobre 2001¹⁴ une première tentative - limitée - de révision des orientations concernant le réseau transeuropéen. Bien que la proposition ait reçu l'approbation du Parlement européen en ce qui concerne la liste des projets prioritaires reprise à l'annexe III¹⁵, elle n'a toujours pas été acceptée par le Conseil. Pourtant, les États membres, lors de plusieurs Conseils européens, ont demandé à plusieurs reprises de réviser les orientations relatives au réseau transeuropéen, dont les nouveaux projets prioritaires¹⁶.

¹⁴ COM (2001)544 ; JO C 362E du 18.12.2001, p. 205.

¹⁵ Les nouveaux projets prioritaires présentés à l'annexe III de la proposition sont les suivants: Galileo, une liaison ferroviaire à grande capacité à travers la Pyrénées, une ligne ferroviaire mixte entre Stuttgart et Vienne, l'amélioration de la navigabilité du Danube entre Vilshofen et Straubing, l'interopérabilité ferroviaire du réseau à grande vitesse de la péninsule ibérique et le pont-tunnel du détroit de Fehmarn.

¹⁶ Voici les déclarations faites lors des Conseils européens ci-après:

Göteborg: le Conseil européen "invite le Parlement européen et le Conseil à adopter, d'ici 2003, des orientations révisées relatives aux réseaux transeuropéens de transport sur la base d'une proposition à venir de la Commission, en vue de donner la priorité, selon les cas, aux investissements d'infrastructure destinés aux transports publics et aux chemins de fer, aux voies navigables intérieures, aux transports maritimes à courte distance, aux opérations intermodales et à une interconnexion efficace;"

Barcelone: le Conseil européen "demande au Conseil et au Parlement européen d'adopter, d'ici décembre 2002, la révision des orientations concernant les réseaux transeuropéens de transport ainsi que les règles financières les accompagnant, y compris de nouveaux projets prioritaires définis par la Commission, en vue d'améliorer les conditions de transport et d'assurer un haut niveau de sécurité dans l'ensemble de l'Union européenne et de réduire les goulets d'étranglement dans diverses régions, entre autres les Alpes, les Pyrénées et la mer Baltique;"

Bruxelles: le Conseil européen "invite le Conseil, à la lumière des conclusions du Conseil européen de Barcelone et à la suite du rapport du Groupe de haut niveau Van Miert, à préciser les conditions et les orientations requises en termes de "connectivité", en particulier dans la perspective de l'élargissement, de manière à mieux utiliser et à améliorer les infrastructures existantes, tout en comblant (lors de la prochaine période de programmation) leurs chaînons manquants, ainsi qu'en réduisant les goulets d'étranglement dans des régions comme les Alpes, les Pyrénées, le Massif central et la mer Baltique, liés notamment aux barrières naturelles transfrontalières, et en encourageant l'investissement dans les infrastructures de base par le biais des instruments de financement disponibles de l'UE et d'initiatives conjointes publiques-privées;"

3 DE NOUVELLES INFRASTRUCTURES: UNE CONDITION INDISPENSABLE À L'ÉLARGISSEMENT

3.1 INTÉGRER LES RÉSEAUX DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES

1. La refonte des actuelles orientations concernant le réseau transeuropéen de transport est d'autant plus nécessaire que nous sommes à la veille du plus grand élargissement de l'histoire de l'Union européenne. Dix pays devraient l'avoir rejointe en mai 2004 : Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. La Roumanie et la Bulgarie devraient adhérer en 2007. Il faudra donc dans cette perspective installer de nouvelles infrastructures ou moderniser les infrastructures existantes sur les corridors traversant ces pays afin de les relier au réseau transeuropéen des 15 États membres actuels, mais aussi améliorer les liaisons entre ces pays. Un nouveau réseau d'infrastructures doit donc être développé d'Est en Ouest, mais également du Nord au Sud.
2. L'existence d'infrastructures de transport adaptées est une des conditions du développement économique des pays en voie d'adhésion et de leur intégration dans le marché intérieur, ainsi que d'une meilleure accessibilité des régions périphériques vers les régions centrales. Les frontières ne seront pas véritablement ouvertes et les personnes et les biens ne pourront pas circuler librement et dans les meilleures conditions si les routes, les chemins de fer, les aéroports et les ports de ces pays ne sont pas modernisés.
3. Les négociations d'adhésion ont fait apparaître des besoins de transport importants dans les pays en voie d'adhésion. Environ 20 000 km de routes et 30 000 km de voies ferrées, de même que des ports et des aéroports, devront être construits ou modernisés pour atteindre les critères et les objectifs fixés par la décision sur les orientations relatives au réseau transeuropéen de transport applicables dans les États membres actuels. Les investissements à réaliser dans ces pays sont estimés à environ 100 milliards d'euros, ce qui est énorme par rapport à leur PIB.
4. Les conférences paneuropéennes des ministres des transports, en Crète en 1994, puis à Helsinki, en 1997, ont permis de déterminer une série de corridors paneuropéens traversant les pays d'Europe centrale et orientale et établissant des liaisons avec le réseau de l'Union européenne. L'existence de ces corridors, dont la vocation est de drainer l'essentiel du trafic international, a permis de coordonner les interventions des différentes autorités, y compris celles de la Communauté, qui soutient déjà activement les pays d'Europe centrale et orientale par le biais des programmes PHARE et ISPA (Instrument structurel de pré-adhésion).

3.2 INFRASTRUCTURES ET ÉLARGISSEMENT: TOUT LE MONDE EST CONCERNÉ

5. Il faudra des investissements considérables pour amener les économies des pays en voie d'adhésion au niveau de celles des Quinze. La croissance de l'économie va elle-même engendrer une croissance sans précédent des besoins de transports de ces pays et, par conséquent, des besoins d'infrastructures. Un réseau de transport efficace étant relativement long à mettre en place, il est évident qu'il faut planifier et lancer sans plus attendre les grands travaux pour pouvoir développer le futur réseau transeuropéen de transport de l'Union élargie. Nous devons en outre rattraper les

investissements qui n'ont pas été faits pendant plusieurs décennies du fait de la séparation de l'Europe en deux blocs.

6. Les conséquences de l'élargissement sur le réseau transeuropéen de transport ne se limitent pas aux portions situées dans les futurs États membres. L'élargissement va accélérer l'intégration des marchés, ce qui va probablement générer de nouveaux flux de trafic sur le réseau des États membres actuels. Certains des États membres situés à la périphérie tireront profit des nouvelles connexions intracommunautaires avec les régions centrales, tels que les pays baltes ou les Balkans orientaux. Il est difficile d'estimer dès maintenant l'ampleur du phénomène, qui dépendra des nouvelles dynamiques territoriales et de la division internationale du travail. Il est évident que les régions de l'Union limitrophes des pays en voie d'adhésion seront fortement touchées, de même que certains grands axes, tels que ceux traversant les Alpes et les Pyrénées. Il est donc particulièrement important de maintenir les engagements pris lors des précédentes années et de concrétiser les projets nécessaires à l'achèvement du réseau transeuropéen de transport dans l'Union actuelle.

4 MANDAT CONFIE PAR LA COMMISSION

4.1 COMPOSITION ET MANDAT DU GROUPE

1. À la fin de 2002, la vice-présidente de la Commission, Mme Loyola de Palacio, a décidé de créer un groupe à haut niveau afin d'aider la Commission à réviser les orientations concernant le réseau transeuropéen de transport. Mme de Palacio souhaitait également associer dès le début les futurs États membres à cette entreprise de grande envergure.
2. Le groupe est présidé par M. Karel Van Miert, ancien vice-président de la Commission plus particulièrement responsable des transports. Il se compose d'un représentant désigné par le ministre des transports de chaque État membre et, à titre d'observateur, d'un représentant de chacun des 12 pays dont l'adhésion à l'Union européenne est prévue en 2004 ou 2007, ainsi que d'un représentant de la Banque européenne d'investissement¹⁷.
3. Le premier objectif du groupe a été de définir, à partir des propositions soumises par chaque État, un nombre restreint de projets prioritaires portant sur les grands axes destinés à drainer des volumes de trafic importants entre les États de l'Union élargie. Conformément au mandat du groupe, cette liste de projet ne devait retenir que *"les infrastructures les plus importantes pour le trafic international, gardant à l'esprit les objectifs généraux de cohésion du continent européen, de rééquilibrage modal, d'interopérabilité et de réduction des goulets d'étranglement"*. Chaque projet devait en outre être évalué en fonction de son *"adéquation avec les objectifs de la politique européenne des transports, sa plus-value communautaire et le caractère soutenable de son financement à l'horizon 2020"*.

4.2 PROGRAMME DE TRAVAIL

4. Le groupe s'est réuni dix fois entre décembre 2002 et juin 2003. Il a défini les méthodes et les critères applicables à la sélection des projets prioritaires. Il a examiné toutes les propositions de nouveaux projets qui lui ont été soumises par les États, dont les 11 projets inachevés figurant parmi ceux adoptés au Conseil européen d'Essen de 1994¹⁸, ainsi que les 6 nouveaux projets définis par la Commission dans sa proposition d'octobre 2001¹⁹.

¹⁷ Voir la liste des membres du groupe à haut niveau au chapitre 7 du présent rapport.

¹⁸ Voir l'annexe III de la décision n° 1692/96/CE.

¹⁹ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport; COM/2001/544, JO C 362 E du 18/12/2001 p. 205. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil déterminant les règles générales

5. En ce qui concerne les projets retenus par le Conseil européen d'Essen en 1994, l'objectif du groupe était avant tout de vérifier l'engagement des États concernés à réaliser ces projets dans un délai raisonnable, et d'examiner par la suite s'il fallait les maintenir sur la liste des projets prioritaires. Cet exercice a également donné l'occasion de mettre à jour les informations concernant les projets, de repérer les tronçons réalisés et de réorienter les travaux vers les sections manquantes. La perspective de l'élargissement a également conféré une nouvelle dimension à certains projets, dont il a fallu tenir compte. Certains des projets retenus par le Conseil européen d'Essen ont ainsi été étendus vers l'Est afin d'améliorer les connexions avec les pays en voie d'adhésion.
6. La liste des *projets prioritaires* ne représente qu'une partie des nombreux projets concernant le réseau transeuropéen. Le fait qu'ils aient été sélectionnés parmi un grand nombre de projets leur confère cependant un grand prestige. Ce "label" européen va permettre de concentrer et de coordonner les ressources financières du budget communautaire affecté aux réseaux transeuropéens, ainsi que les fonds alloués par les États et les collectivités régionales ou locales, et d'attirer des investisseurs privés.
7. La définition de priorités permettra également de canaliser les interventions financières du fonds de cohésion et des fonds structurels, et pourra servir de référence dans le cadre de la politique de prêts poursuivie par la Banque européenne d'investissement. Ces projets présentent en effet un intérêt évident pour l'Europe car ils vont faciliter les échanges entre les États de l'Union élargie, ils vont renforcer la cohésion entre les pays et encourager le transfert modal vers le chemin de fer et la navigation intérieure.
8. La liste restreinte de projets prioritaires établie par le groupe comprend les projets de grande envergure pour lesquels tous les États concernés ont été en mesure de démontrer un engagement politique suffisant et de garantir le démarrage des travaux d'ici à 2010 et l'achèvement des infrastructures à l'horizon 2020.
9. Le groupe a également choisi les projets présentant un intérêt européen évident mais dont le calendrier n'a pas encore été convenu entre les pays concernés ou dont certaines autres caractéristiques doivent encore être définies.
10. Le groupe espère que cette démarche confèrera aux projets le prestige nécessaire pour faciliter la coordination entre les pays concernés et réaliser, le cas échéant avec le soutien financier de la Communauté européenne, les études préliminaires pour mobiliser les investisseurs potentiels.
11. Enfin, le groupe a identifié des projets qui contribueront plus particulièrement à améliorer les connexions avec les pays tiers, ainsi qu'une série de projets qui, bien que ne répondant pas aux critères de sélection leur permettant d'être retenus parmi les projets prioritaires, présentent un intérêt important sur le plan national ou régional, et qui pourraient éventuellement bénéficier de certains fonds communautaires (Fonds de cohésion ou Fonds européen de développement régional).

12. Outre la sélection d'un nombre restreint de projets prioritaires, le groupe a également identifié des projets qui relèvent de priorités "horizontales" et qui contribuent à améliorer l'organisation et la gestion du trafic. Il s'agit plus précisément de projets ayant pour objectif de promouvoir l'interopérabilité et les systèmes de gestion du trafic dans les différents modes de transport.
13. Le groupe a par ailleurs étudié les moyens de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre des priorités concernant le réseau transeuropéen. La bonne réalisation des grands projets concernant le réseau transeuropéen de transport dépend très souvent du niveau de coordination entre les différentes autorités concernées. Cela vaut surtout pour les projets transfrontaliers dont le lancement mais aussi la mise en œuvre se font sans approche commune.
14. Le groupe a défini dans ce contexte quelques mesures visant à renforcer le volet financier des projets portant sur le réseau transeuropéen, que la Commission doit examiner de plus près. Les partenariats public-privé et la coordination des différentes sources d'investissement sont des exemples de mesures qui mériteraient d'être approfondies sur le plan technique.
15. Le groupe a aussi proposé une méthode, une procédure et un calendrier pour les futures mises à jour de la liste des projets prioritaires. Ces mises à jour consisteront à définir de nouveaux projets prioritaires, mais aussi à retirer de la liste les projets qui n'avancent pas ou dont la rentabilité et la faisabilité sont mis en doute.

5 LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉMARCHE SÉLECTIVE

5.1 CONSTAT GÉNÉRAL

5.1.1 Une offre d'infrastructures insuffisante et parfois incohérente à l'échelle européenne

1. L'expérience montre que le volume du trafic global augmente toujours, ou presque toujours, plus rapidement que le PIB et que les flux interurbains et, notamment, les flux longue distance, augmentent encore plus rapidement. En outre, l'élargissement aura un effet accélérateur sur la croissance du trafic, notamment pour le fret. Dans le même temps, l'offre d'infrastructures croît beaucoup moins vite à cause, entre autres, du manque de financements publics et de la difficulté de mobiliser aujourd'hui des fonds privés. Ce décalage entre besoins de transport et offre d'infrastructures nouvelles aboutira à une impasse qui ne serait pas sans conséquence sur la compétitivité de l'économie de l'Union.
2. La cohérence de l'ensemble des réseaux transeuropéens souffre du poids de l'histoire. Dans les différents États membres, les réseaux d'infrastructures de transport se sont avant tout développés selon une logique nationale privilégiant des schémas de développement radial autour des grandes métropoles. La cohérence d'ensemble s'en trouve affectée. D'abord, l'expérience montre que ce sont les tronçons transfrontaliers qui, le plus souvent, sont les derniers réalisés sur un axe de transport donné. Ensuite, les États membres n'accordent pas tous le même intérêt aux modes transport alternatifs à la route, ce qui crée parfois des

situations où des projets de canaux ou de tunnels ferroviaires pour le fret ne sont poussés que d'un seul côté de la frontière.

3. De plus, la division de l'Europe après la seconde guerre mondiale a conduit à sous-investir dans les liaisons entre, d'une part, les actuels États membres et, d'autre part, les futurs États membres de l'Europe centrale et orientale, mais aussi dans celles entre pays en voie d'adhésion.
4. La politique visant à transférer une partie de la croissance du fret routier vers le rail, les voies navigables ou les autoroutes de la mer ne se concrétisera que si des projets transfrontaliers d'infrastructures et l'interopérabilité à l'échelle européenne voient le jour.
5. La gestion de projets d'infrastructures devient de plus en plus complexe. La réalisation de grands projets demande aujourd'hui de 10 à 15 ans, voire plus dans le cas des projets transfrontaliers.
6. Par ailleurs, la mise en œuvre des projets transfrontaliers est entravée par des contingences telles que des agendas politiques différents, le manque de coordination des procédures administratives de part et d'autre de la frontière et par la difficulté à convenir d'un montant de financement public suffisant pour que le projet puisse bénéficier d'un soutien bancaire. Les décideurs politiques ont parfois tendance à sacrifier les projets transfrontaliers au profit des projets nationaux.
7. Une vision à long terme s'impose afin d'éviter, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, de décider du financement d'infrastructures à court terme – en fonction des priorités politiques du moment. La planification de grandes infrastructures à l'échelle de l'Europe élargie exige aussi une vision communautaire.

5.1.2 L'évolution prévisible du trafic

8. L'intégration de 12 nouveaux membres d'ici à 2007 va fortement dynamiser les échanges commerciaux de ces pays. Si l'Europe ne consent pas d'efforts suffisants pour le transfert modal et pour la réalisation de nouvelles infrastructures, il est à craindre que certains tronçons du réseau actuel arrivent rapidement à saturation complète.
9. Il est toujours difficile de faire des prévisions, surtout à un horizon de 20 ans. Les services de la Commission ont néanmoins lancé une étude de grande ampleur visant à simuler des scénarios de croissance du trafic dans l'Europe élargie et à déterminer comment les grands flux étaient structurés à l'échelle européenne²⁰.
10. Bien que cette étude ne soit pas encore achevée, le groupe a pu bénéficier de certains résultats préliminaires. Il en ressort que, même si quelques-unes des mesures "volontaristes" proposées dans le livre blanc sur la politique européenne des transports étaient mises en œuvre, et à supposer que le PIB augmente de 60%

²⁰ Étude "Scénarios, prévisions de trafic et analyse des corridors RTE". Les chiffres ne concernent pas le trafic local.

et que les pays de l'Est rattrapent modérément leur retard économique, le volume de trafic de fret augmenterait, de 2000 à 2020, de 68% dans les actuels États membres et de 94% dans les futurs États membres.

Résultats provisoires

<i>Transport de fret en milliards de t/km</i>	<i>États membres actuels</i>			<i>Nouveaux États membres</i>		
	<i>2000</i>	<i>2020</i>	<i>%</i>	<i>2000</i>	<i>2020</i>	<i>%</i>
Route	848	1420	67%	114	268	135%
Rail	220	388	76%	167	273	63%
Voies navigables	145	226	56%	7	18	157%
Total	1.213	2.034	68%	288	559	94%

11. Sans vouloir être trop alarmiste, le groupe attire donc l'attention des États membres et des institutions communautaires sur l'importance de prendre dès aujourd'hui des décisions courageuses tant sur la politique commune des transports que sur les priorités d'investissement pour préserver la compétitivité de l'économie européenne.

5.1.3 *La contrainte des financements*

12. Le coût estimé de la totalité du réseau transeuropéen de transport convenu en 1996 dans les orientations et en 2002 dans les traités d'adhésion, s'élève à lui seul à près de 500 milliards d'euros²¹ pour l'ensemble des projets devant en principe être achevés d'ici à 2010, dont 112 milliards à investir encore pour les projets prioritaires arrêtés lors du Conseil européen d'Essen. Les travaux du groupe ont permis d'établir qu'il convient désormais de prendre en considération de nouveaux besoins supplémentaires, non encore recensés dans les orientations, à l'horizon 2020. Si l'on ajoute à ces nouveaux besoins ce qu'il reste à faire pour s'acquitter des engagements passés, on peut estimer les besoins totaux à plus de 600 milliards d'euros jusqu'en 2020.
13. Les États membres, qui investissaient en moyenne 1,5% du PIB dans la réalisation d'infrastructures de transport au cours des années 1980, en investissent désormais moins de 1%²². Les pays en voie d'adhésion investissent actuellement à peu près 1,5% de leur PIB et il semble très improbable qu'ils puissent beaucoup augmenter ce pourcentage sans aide extérieure. Seule une petite partie de ces investissements est effectivement consacrée aux infrastructures du réseau transeuropéen de transport, les États membres réservant l'essentiel des fonds à d'autres projets de transport nationaux, régionaux ou urbains. Des estimations

²¹ Prix de 2003, à l'exclusion des systèmes de gestion du trafic et d'information et, en partie, des aéroports et des ports.

²² Infrastructures de transport du réseau transeuropéen et autres comprises; CEMT.

récentes²³ indiquent que les investissements globaux dans les divers projets du réseau transeuropéen de transport dans l'UE à 27 s'élèvent à moins de 30 milliards d'euros par an depuis 1996. À ce rythme, il faudra encore plus de vingt ans avant d'achever le réseau.

5.1.4 La nécessité d'une plus grande concentration, sélectivité et coordination

14. Les contraintes relatives aux finances publiques impliquent forcément d'être très sélectif dans la détermination de nouveaux projets prioritaires présentant un intérêt commun. Il convient donc de davantage concentrer les efforts sur la base d'une programmation conjointe et de maximiser la rentabilité de ces nouvelles infrastructures en leur assurant un développement coordonné à l'échelle européenne. L'efficacité et la valeur ajoutée de l'action communautaire requièrent de concentrer, de manière sélective, les aides financières de la Communauté.

5.2 CRITERES ET METHODES D'EXAMEN DES PROJETS

5.2.1 Prendre acte de l'avancement et du retard des projets prioritaires actuels

1. Le groupe a pu prendre acte de l'avancement d'un certain nombre de projets prioritaires (voir chapitre 6.1), mais a dû aussi étudier les raisons du retard subi par ceux qui ne seront pas achevés d'ici à 2010. Certaines sont inhérentes à la gestion de projets d'infrastructure en général, comme:
 - le manque d'études déjà bien avancées lorsque la décision de réaliser l'infrastructure est prise;
 - l'existence de contraintes environnementales dues, par exemple, à l'existence d'une zone Natura 2000;
 - les risques juridiques découlant du syndrome "pas dans mon jardin". En effet, les recours de plus en plus fréquents devant les juridictions locales fragilisent les décisions prises par les États membres de réaliser de grandes infrastructures.
2. Il faut également rappeler que ce sont les projets transfrontaliers ou les tronçons transfrontaliers qui accusent en général les plus gros retards. Et le caractère transfrontalier de ces projets les expose à des retards supplémentaires:
 - premièrement, les États membres ont parfois des difficultés à convenir d'un tracé, comme dans le cas de la traversée ferroviaire à grande capacité des Pyrénées;

²³ À l'exclusion des systèmes de gestion du trafic et d'information; étude TEN-Invest commanditée par la DG TREN.

- deuxièmement, la question de savoir qui va payer est particulièrement difficile à trancher dans la mesure où les retombées positives ne sont généralement pas proportionnelles aux coûts générés dans les régions ou les pays concernés par le projet (comme dans le cas du tronçon du tunnel de base du Brenner qui fait partie du projet prioritaire figurant sur la liste n° 1 d'Essen);
 - troisièmement, à la différence des projets nationaux, les projets transfrontaliers risquent de faire l'objet d'un arbitrage défavorable de la part des décideurs politiques, sous prétexte que l'autre État membre est, ou risque d'être, en retard;
 - enfin les projets transfrontaliers souffrent de devoir subir des procédures différentes d'un État membre à l'autre en ce qui concerne l'obtention des autorisations préalables nécessaires à la réalisation de l'infrastructure en question. De même, il est plus difficile d'établir le contrat de gestion des tronçons transfrontaliers.
3. Les retards des projets transfrontaliers illustrent certaines faiblesses de la méthode intergouvernementale utilisée jusqu'alors par les États membres:
- les États membres qui ne sont pas concernés par le tracé du projet mais qui ont, en revanche, un intérêt direct à sa réalisation dans la mesure où elle contribue à leur désenclavement, ne sont pas invités aux rencontres bilatérales;
 - la Communauté n'est pas représentée lors des rencontres "intergouvernementales" entre États membres, alors même qu'il y est question de l'intérêt commun et que la Communauté apporte parfois une contribution financière non négligeable au titre du Fonds de cohésion, du FEDER ou du fonds RTE;
 - les retards sur les calendriers de réalisation n'entraînent pas de pénalités pour l'État retardataire alors qu'ils entraînent souvent un préjudice financier important pour l'État membre qui a réalisé son tronçon dans les temps et qui ne peut pas le rentabiliser faute de prolongation de l'infrastructure au-delà de sa frontière.

5.2.2 *La nécessité de s'en tenir à des critères plus stricts*

4. Quand on examine l'ensemble des projets prioritaires retenus par le groupe Christophersen, on peut avoir l'impression qu'il ne s'en dégage pas une cohérence parfaite. La méthode employée et les règles du jeu inhérents à ce type d'exercice peuvent expliquer ce manque relatif et occasionnel de cohérence. Certains des projets d'Essen traduisent une volonté nationale d'aménagement qui n'offre pas de synergie forte avec le reste du réseau transeuropéen. D'autres prennent la forme de paquets regroupant beaucoup de projets disparates. Or, les projets prioritaires ont vocation à achever de grands axes transeuropéens dont l'utilité et la valeur ajoutée européenne doivent être incontestables à l'échelle de la Communauté. Le

présent groupe à haut niveau a souhaité éviter les écueils évoqués précédemment en suivant deux principes:

- se doter d'une méthodologie rigoureuse et claire pour le choix des projets prioritaires;
 - avoir à l'esprit le concept de grands axes transeuropéens – à l'instar de celui de corridor paneuropéen développé à l'occasion des conférences paneuropéennes sur les infrastructures de transport dans les pays d'Europe centrale et orientale – afin de pas perdre de vue la nécessité d'intégrer les projets prioritaires dans un cadre global et une structure cohérente avec le réseau transeuropéen.
5. De fait, le groupe s'est doté d'une méthodologie et de critères clairs pour choisir, parmi les projets candidats, ceux qui sont réellement susceptibles de jouer un rôle clé à l'échelle européenne.

5.2.2.1 Une méthode en deux étapes

6. Le groupe a pris le parti d'opérer en deux étapes. Au cours d'une première étape, le groupe présélectionne les projets dignes d'être examinés plus en détail, en éliminant les projets ne répondant pas à l'un des critères suivants:
- Être situé sur un axe transeuropéen important pour le marché intérieur de l'Europe élargie, l'accent étant mis en particulier sur les projets franchissant des obstacles naturels, remédiant à des problèmes d'encombrement ou correspondant à des chaînons manquants.
 - Avoir une dimension européenne, notamment en atteignant le seuil de 500 millions d'euros pour les infrastructures.
 - Existence d'éléments démontrant la rentabilité économique potentielle du projet, ses autres avantages socio-économiques (sociaux, environnementaux, p. ex.), et l'engagement ferme des États membres concernés de réaliser les évaluations d'impact nécessaires afin d'achever le projet dans des délais convenus.
7. Au cours d'une seconde étape, le groupe sélectionne les projets prioritaires au regard des trois critères qualitatifs suivants:
- La valeur ajoutée européenne du projet, à savoir la mesure dans laquelle il facilite les échanges entre les États membres, par exemple en améliorant les interconnexions entre les réseaux nationaux et leur interopérabilité.
 - Le renforcement de la cohésion, soit par une meilleure intégration des futurs États membres à l'Europe élargie, soit par le raccordement des principales zones périphériques et des régions les moins développées au reste de l'Europe.

- La contribution au développement durable des transports, compte tenu des problèmes de sécurité et de protection de l'environnement et de la promotion du transfert modal.

5.2.2.2 La présélection

8. Pour les futurs États membres, le premier critère de présélection fait référence aux corridors paneuropéens mentionnés au chapitre 4 du présent rapport. Pour les États membres actuels, les grands axes transeuropéens qui auraient dû constituer l'ossature d'un véritable réseau transeuropéen de transport n'ont jamais été formellement recensés ni répertoriés. C'est pourquoi les États membres ont été invités à indiquer, pour chacune de leurs propositions, sur quel axe transeuropéen le projet en question était situé. Cette approche a permis d'avoir des échanges très constructifs et enrichissants sur la perception qu'avaient les différents membres du groupe de ce que sont ces grands axes transeuropéens.
9. Le deuxième critère de présélection, relatif au seuil financier, a pour fonction d'écarter les projets d'une envergure manifestement insuffisante par rapport aux ambitions de cet exercice.
10. Enfin, le troisième critère de présélection a été considéré comme essentiel pour pouvoir écarter les projets qui ne sont pas assez aboutis ou pour lesquels les États ne sont pas prêts à s'engager.

5.2.2.3 L'évaluation des projets présélectionnés

11. Le premier critère d'évaluation, relatif à la valeur ajoutée européenne, est sans doute le plus important. Il consiste à mesurer soit la part du trafic intracommunautaire (c.-à-d. qui concerne au moins deux États membres) en pourcentage du trafic total sur le ou les tronçons concernés ou dans l'augmentation de capacité nette des axes concernés, soit le nombre et la longueur des réseaux qui deviennent interopérables.
12. Le deuxième critère d'évaluation, concernant la contribution du projet à la cohésion, relève directement des dispositions de l'article 154, paragraphe 2, du traité CE. Ce critère renvoie à la taille du bassin de population de la région enclavée desservie par l'infrastructure en question, et au nombre d'heures économisées pour les régions périphériques ou à la réduction des coûts pour le transport de marchandises.
13. Enfin, le troisième critère de d'évaluation répond à l'une des grandes préoccupations du livre blanc sur la politique des transports pour les rendre plus compatibles avec le développement durable. Cet objectif doit se mesurer à l'aide du nombre de passagers-kilomètres ou de tonnes-kilomètres transférés vers des modes de transport plus "durables", comme le rail ou les voies navigables.

5.2.2.4 Comparaisons avec l'approche du groupe Christophersen

14. Nous rappelons, pour mémoire, les critères de sélection arrêtés par le groupe Christophersen:

- (i) les projets doivent être des projets d'intérêt commun, conformément aux critères fixés entre-temps dans les lignes directrices communautaires pour le développement d'un réseau transeuropéen de transport;
- (ii) ils doivent être de taille exceptionnelle, compte tenu du type de projet et de la taille relative des États membres directement concernés;
- (iii) ils doivent satisfaire au test de viabilité économique, y compris en matière de d'amélioration de la compétitivité et de performance technologique de l'Union;
- (iv) ils doivent offrir des possibilités de financement privé;
- (v) ils doivent être suffisamment aboutis pour être réalisés rapidement;
- (vi) ils ne doivent pas exiger de financement public des infrastructures, lequel conduirait à des distorsions de concurrence contraires à l'intérêt commun;
- (vii) ils doivent respecter la législation communautaire, notamment en matière de protection de l'environnement.

15. Le groupe a adopté la plupart de ces critères de sélection, sachant que les autres critères devaient implicitement être remplis quoi qu'il arrive. Il en a ajouté d'autres afin de tenir compte de l'augmentation de la valeur ajoutée européenne et de nouveaux objectifs importants tels que le développement durable. L'innovation du groupe à haut niveau consiste à avoir introduit préalablement des critères d'évaluation sur lesquels il s'appuiera pour justifier l'inscription ou non d'un projet sur la liste des projets prioritaires. Les critères d'évaluation ne sont pas des instruments infaillibles, mais constituent avant tout une référence méthodologique pour faciliter les travaux du groupe et pour justifier certaines décisions.
16. Il faut rappeler que le groupe Christophersen avait arrêté 14 projets prioritaires parmi les 34 projets qui lui avait été présentés. Pour le présent exercice, le groupe à haut niveau a dû examiner plus d'une centaine de projets pour n'en retenir finalement que 19 sur la liste des projets prioritaires.
17. C'est pourquoi le groupe a dû avoir recours à une approche très sélective, en ne retenant que les projets dont la contribution globale aux objectifs inhérents aux trois critères d'évaluation est manifestement supérieure à la moyenne. Qu'un projet ne soit pas retenu comme prioritaire ne signifie pas qu'il ne présente aucun intérêt pour la Communauté.
18. D'une part, la liste des projets prioritaires est appelée à évoluer dans le temps. D'autre part, pour certains projets non retenus, le groupe s'engage à recommander leur prise en compte pour d'autres fonds communautaires.
19. C'est dans cette optique que le groupe a introduit différentes listes de projets.

6 RECOMMANDATIONS DU GROUPE

1. Ces recommandations dépassent le strict cadre des infrastructures physiques. Gestion de la demande, politiques actives de l'intermodalité et investissements coordonnés et ciblés sur les grands axes transeuropéens ne sont que les facettes d'un même problème, à savoir assurer un développement durable des transports à l'échelle de l'Union européenne élargie.
2. Bien qu'il faille mettre en place un certain nombre de chaînons stratégiques qui manquent encore, une utilisation plus efficace du réseau existant est indispensable. Le potentiel des routes maritimes intracommunautaires doit encore être exploité grâce à une coopération innovante entre pouvoirs publics et secteur privé pour créer de véritables "autoroutes maritimes". L'organisation du trafic pour répartir les capacités ferroviaires entre trains de marchandises et trains de voyageurs, gérer celles des aéroports et de l'espace aérien, une meilleure utilisation de la signalisation ferroviaire et, au bout du compte, une gestion plus intégrée du trafic s'avéreront nécessaires également.
3. Étant donné les contraintes budgétaires et le changement d'échelle du réseau transeuropéen après l'élargissement, il conviendra d'adopter une approche plus cohérente de la planification des infrastructures aux niveaux européen et national. Le recensement des principaux axes multimodaux supportant les flux de trafic intracommunautaire est une condition préalable pour assurer une coordination effective des divers pouvoirs publics et secteurs industriels concernés, et concentrer les efforts sur le transfert vers des modes de transport – voies ferrées et navigables – capables de concurrencer la route, surtout sur les longues distances.
4. La réalisation des projets prioritaires recensés par le groupe exigera un niveau élevé de financement public. Elle demandera également de continuer à adapter le cadre juridique et politique relatif aux transports afin de permettre à la fois une participation plus importante des investisseurs privés et dans l'ensemble une utilisation plus efficace des infrastructures.
5. Le groupe souligne que la mise en œuvre de ces priorités devra être supervisée régulièrement au niveau communautaire et qu'une révision supplémentaire sera nécessaire d'ici à 2010.

6.1 RÉALISER LES PROJETS PRIORITAIRES

6. Le groupe a recensé un ensemble de nouvelles priorités, et d'autres projets importants, considérés comme essentiels pour faciliter les échanges transnationaux dans un grand marché intérieur, promouvoir l'intermodalité et rééquilibrer le territoire de l'Union élargie.
7. Il convient de tirer les leçons du passé et des retards subis par les projets d'Essen. Le groupe a pris acte des progrès accomplis en ce qui concerne les projets d'Essen actuels (liste 0).
8. Après avoir examiné 100 projets, 24 délégations ont choisi de retenir une série de nouveaux projets prioritaires et de les regrouper dans le rapport en fonction de leurs liens avec certains grands axes de trafic à l'échelle de l'Union élargie. La Belgique et le Luxembourg n'ont pas approuvé le rapport car le projet

d'aménagement de la ligne ferroviaire entre Bruxelles et le Luxembourg n'était pas compris dans la liste 1. La Grèce n'a pas non plus donné son accord car souhaitait le corridor intermodal reliant la mer Ionienne et l'Adriatique dans la liste 1 plutôt que dans la liste 3.

9. Il a été assuré que les nouvelles priorités sur la liste 1 étaient clairement définies, qu'elles avaient une forte valeur ajoutée européenne et qu'elles étaient réalistes eu égard au financement et à la perspective de commencer les travaux dans les délais. D'importants tronçons de six des projets d'Essen ont été intégrés dans ces nouveaux projets prioritaires²⁴.
10. Les projets répertoriés sur la liste 2 offrent une très forte valeur ajoutée européenne et méritent une attention particulière, mais à plus long terme. Sans préjuger du champ d'application des futurs instruments financiers de la Communauté, le groupe a également établi une liste de projets importants pour la cohésion territoriale et contribuant à la réalisation des objectifs de cohésion économique et sociale (liste 3).
11. On ne peut pas exclure que d'autres besoins apparaissent d'ici à la prochaine révision de la liste des projets prioritaires, ni d'ailleurs qu'il faille réexaminer certains des projets recensés dans ce rapport (voir le chapitre 6.7).
12. Il convient de faire une distinction entre ces priorités et l'éligibilité aux aides communautaires. L'éligibilité dépend de chaque instrument financier et doit être appréciée au cas par cas (voir aussi le chapitre 6.6). Les nombreux autres projets non repris dans ce rapport ne sont pas pour autant moins importants. Il a fallu faire des choix. Par ailleurs, un certain nombre d'autres projets n'ont simplement ni l'envergure nécessaire ni, pour la Communauté, un rôle stratégique à jouer pour développer les échanges transnationaux, contribuer de manière notable à la cohésion territoriale et permettre la concentration des flux sur les modes de transport plus respectueux de l'environnement.

6.1.1 Projets prioritaires en voie d'achèvement (liste 0)

13. Certains projets prioritaires arrêtés par les Conseils européens d'Essen et de Dublin sont en voie d'achèvement. Dans la majeure partie des cas, leur mise en service est prévue avant 2007. **Le groupe prend acte des progrès réalisés et recommande la poursuite des travaux de ces projets prioritaires selon les calendriers convenus.**
14. Le groupe confirme leur caractère prioritaire. Il note, par ailleurs, que certains tronçons importants ne seront pas terminés avant 2007 et que, par conséquent, **il convient de maintenir l'aide communautaire dans les prochaines perspectives budgétaires.** Le tableau 1 ci-dessous présente les projets qui seront entièrement terminés d'ici à 2007.

²⁴ Les anciens projets prioritaires d'Essen n° 1, 3, 4, 6, 8 et 12 (voir le tableau 2 du chapitre 6.1.1).

Tableau 1: Projets entièrement terminés d'ici à 2007

<i>Projets ou tronçons achevés en 2007</i>	<i>Date de mise en service</i>
PP2 Train à grande vitesse Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres ²⁵	2007
PP5 Ligne de la Betuwe	2007
PP9 Liaison ferroviaire Cork-Dublin-Belfast-Stranraer ²⁶	2001
PP10 Malpensa (terminé)	2001
PP11 Lien fixe Öresund (terminé)	2000

15. D'autres projets sont également en voie d'achèvement, de nombreux tronçons devant être terminés dans les délais initialement prévus, c'est-à-dire 2010. Les progrès réalisés par les États concernés méritent d'être soulignés (tableau 2).

Tableau 2: Projets dont plusieurs tronçons seront achevés avant 2010

<i>Projets ou tronçons achevés avant 2010</i>	<i>Date de mise en service</i>
PP1 Berlin-Vérone	
- Nüremberg-Munich	2006
- Kufstein-Innsbruck	2009
PP3 TGV Sud	
- Madrid-Barcelone	2005
- Barcelone-Figueres-Perpignan	2008
- Madrid-Vitoria-Hendaye	2010
PP4 TGV Est	
- Paris-Baudrecourt	2007
- Metz-Luxembourg	2007
- Saarbrück-Mannheim	2007
PP6 Lyon-Turin-Trieste	
- Turin-Venise	2010
PP7 Autoroutes grecques	
- Pathe	2006
PP8 Liaison multimodale Portugal/Espagne/reste de l'Europe	
- Liaison ferroviaire La Corogne-Lisbonne-Sines	2010
- Liaison ferroviaire Lisbonne-Valladolid	2010
- Liaison ferroviaire Lisbonne-Faro	2004
- Route La Corogne-Lisbonne	2003
- Route Lisbonne-Valladolid	2010
- Route Séville-Lisbonne	2001
PP12 Triangle nordique	
- Projets routiers et ferroviaires en Suède ²⁷	
- Liaison routière Helsinki-Turku	2010
- Liaison ferroviaire Kerava-Lahti	2006
PP13 Liaison routière UK/IRL/Benelux	2010
PP14 West Coast Main Line	2007

²⁵ Deux grands gares TGV aux Pays-Bas, Rotterdam et Amsterdam, nécessitent un financement plus important que ce qui avait été prévu dans le projet arrêté à Essen.

²⁶ Une nouvelle augmentation de la capacité de la ligne a été décidée en 2003 et portée sur la liste 1 en tant que projet séparé.

²⁷ Il ne restera à achever que quelques petits tronçons routiers et ferroviaires entre 2010 et 2015.

16. Le groupe observe toutefois que, parmi les projets d'Essen, les progrès sont inégaux. **Les tronçons appartenant aux réseaux nationaux ont enregistré des progrès plus marqués que les tronçons transfrontaliers qui connaissent, en général, un retard important, à l'exception du pont de l'Öresund.** De ce fait, des tronçons indispensables de ces projets ne seront pas achevés avant 2010²⁸.
17. En ce qui concerne le projet n° 14 (West Coast Main Line), le groupe approuve l'attitude du Royaume-Uni, qui s'est engagé à appliquer l'ERTMS avant 2015.

6.1.2 Projets prioritaires devant être entamés avant 2010 (liste 1)

18. Sur la base des propositions soumises par les États membres, les pays en voie d'adhésion et la Commission, le groupe a recensé une série de projets ayant une très forte valeur ajoutée européenne. **Les pays concernés ont pris l'engagement ferme de commencer les travaux sur l'ensemble des tronçons de chacun de ces projets au plus tard en 2010 afin de les mettre en service au plus tard en 2020.**
19. Le groupe estime qu'ils constituent les projets prioritaires pour la période 2007-2020. Ils doivent dès lors être définis en tant que tels dans les futures orientations sur le réseau transeuropéen de transport, sans préjuger toutefois des révisions ultérieures prévues au chapitre 6.6 du présent rapport.
20. La majorité de ces projets visent à réaliser de nouvelles infrastructures ferroviaires, fluviales ou routières. La géographie des flux de transport en Europe ainsi que les évolutions technologiques dans le secteur des transports, notamment dans les chemins de fer, exigent d'aller au-delà de la conception traditionnelle des infrastructures. Des projets de développement d'autoroutes de la mer, qui permettront de franchir ou de contourner des obstacles naturels, comme les Alpes, les Pyrénées et la mer Baltique, sont donc proposés. Des projets technologiques visant à améliorer l'interopérabilité du réseau ferroviaire et la gestion générale des transports, tels que Galileo, sont également retenus.
21. L'inscription de certains projets sur cette liste est assortie de conditions à remplir avant une date précise. Le groupe considère que, si ces conditions ne sont pas remplies, il conviendra de transférer les projets concernés sur la liste 2 (projets prioritaires à plus long terme).
22. Le groupe recommande aux autorités des pays concernés, ainsi qu'aux différentes institutions communautaires, de donner réellement la priorité, notamment dans leurs décisions d'investissement et de financement, à la réalisation de ces projets dans un cadre coordonné.
23. Ces projets prioritaires, et les tronçons correspondants, sont les suivants (la date d'achèvement est indiquée entre parenthèse):

²⁸ Les tronçons nécessitant encore de gros travaux sont inscrits sur la liste 1 en raison de leur importance fondamentale pour l'Europe.

1. Galileo (2008)

Le groupe estime que ce projet présente un intérêt stratégique particulièrement important car il dotera l'Union européenne d'un système de radionavigation autonome. Le lancement de 30 satellites couvrant le globe, relayés par des transmetteurs terrestres garantissant la fourniture de services universels, représentera un outil essentiel pour de nombreux secteurs, et en premier lieu pour le secteur des transports. Il permettra d'améliorer l'efficacité et la sécurité de tous les modes de transport en offrant une base technique solide pour localiser et identifier tous les types de véhicules, de trains, de navires et d'aéronefs.

2. Résorption des goulets d'étranglement sur le Rhin-Main-Danube²⁹

- Rhin–Meuse (2019) avec l'écluse de Lanay comme tronçon transfrontalier
- Vilshofen–Straubing (2013)
- Vienne–Bratislava (2015) tronçon transfrontalier
- Palkovicovo–Mohács (2014)
- Goulets d'étranglement en Roumanie et Bulgarie (2011)

Le groupe observe que le tronçon Vilshofen-Straubing constitue un goulet d'étranglement important sur l'axe Rhin-Main-Danube et souligne que sa modernisation doit garantir un tirant d'eau d'au moins 2,50 m en toute saison afin de développer des transports fluviaux à longue distance, fiables et respectueux de l'environnement, depuis la mer du Nord jusqu'à la mer Noire. Cependant, le groupe relève que la solution technique adoptée par l'Allemagne pour le tronçon Vilshofen-Straubing n'assure pas ce niveau de navigabilité tout au long de l'année.

3. Autoroutes de la mer³⁰

- Autoroute de la mer Baltique (reliant les États membres de la mer Baltique à ceux d'Europe centrale et occidentale)
- Autoroute de la mer de l'Europe de l'ouest (reliant la péninsule ibérique, via l'Arc atlantique, à la mer du Nord et la mer d'Irlande)
- Autoroute de la mer de l'Europe du sud-est (reliant la mer Adriatique à la mer Ionienne et à la Méditerranée orientale afin d'englober Chypre)
- Autoroute de la mer de l'Europe du sud-ouest (Méditerranée occidentale), reliant l'Espagne, la France, l'Italie, y compris Malte, et reliant l'Autoroute de la mer de l'Europe du sud-est.³¹

Les propositions visant à développer ces autoroutes de la mer devront être soumises à la Commission par au moins deux États membres et respecter certaines conditions (voir chapitre 6.2). En ce qui concerne l'autoroute de la mer Baltique, un groupe de travail conjoint regroupant les pays concernés est déjà convenu d'un certain nombre de propositions transnationales (brise-glaces, repérage et suivi des cargaisons). Le groupe salue également les initiatives grecques et italiennes visant à préparer des propositions concernant l'autoroute de la mer de l'Europe du sud-est.

²⁹ Une partie de ce projet s'inscrit dans le corridor paneuropéen VII.

³⁰ Projets à transmettre ultérieurement à la Commission pour évaluation.

³¹ Y compris vers la mer noire.

4. Liaison ferroviaire mixte Lyon–Trieste/Koper–Ljubljana–Budapest³²

- Lyon–St-Jean-de-Maurienne (2015)
- Tunnel du Mont-Cenis (2015-2017), tronçon transfrontalier
- Bussoleno–Turin (2011)
- Venise–Trieste/Koper–Divaca (2015)
- Ljubljana–Budapest (2015)

En ce qui concerne les trois premiers tronçons, le groupe conditionne le classement de ces projets en liste 1 à l'achèvement à l'horizon 2015-2017 du tronçon transfrontalier le plus critique que constitue le tunnel sous le Mont-Cenis. Il invite les pays concernés à respecter leurs engagements dans les délais convenus. L'avenir de ces tronçons sur le plan économique dépend d'un engagement ferme des pays concernés à promouvoir une politique des transports favorable à l'intermodalité dans l'esprit de la Convention alpine. La perspective d'accroître la capacités routière sur les itinéraires concurrents, même à court et moyen termes, est incompatible avec ce projet. Une approche cohérente en matière de tarification des infrastructures est par ailleurs nécessaire.

5. Liaison ferroviaire mixte Berlin–Vérone–Naples/Milan–Bologne

- Halle/Leipzig–Nüremberg (2015)
- Munich–Kufstein (2002)³³
- Tunnel du Brenner (2015), tronçon transfrontalier
- Vérone–Naples (2007)
- Milan–Bologne (2006)

Le groupe conditionne le classement de ce projet en liste 1 à l'achèvement à l'horizon 2015 des tronçons transfrontaliers, en particulier du tunnel du Brenner. Le groupe invite les pays concernés à respecter leurs engagements afin de réaliser ces tronçons dans les délais convenus. Comme pour le projet précédent, l'avenir sur le plan économique du tunnel du Brenner et de ses liaisons d'accès dépend d'un engagement ferme des pays concernés à promouvoir une politique des transports favorable à l'intermodalité dans l'esprit de la Convention alpine. La perspective d'accroître la capacités routière sur les itinéraires concurrents, même à court et moyen termes, est incompatible avec ce projet. Une approche cohérente en matière de tarification des infrastructures est par ailleurs nécessaire.

6. Liaison ferroviaire mixte Frontière grecque/bulgare–Sofia–Budapest–Vienne–Prague–Nüremberg³⁴

- Frontière grecque/bulgare–Kulata–Sofia–Vidin/Calafat–(Craiova) (2015)³⁵
- Curtici–Brasov (vers Bucarest et Constanta) (2010)
- Budapest–Vienne (2010), tronçon transfrontalier
- Brno–Prague–Nüremberg (2010), avec Nüremberg–Prague comme tronçon transfrontalier.

³² Des parties de ce projet s'inscrivent dans le corridor paneuropéen V.

³³ La construction de ce tronçon dépendra de l'achèvement du tunnel du Brenner.

³⁴ Certaines parties de ce projet relèvent du corridor paneuropéen IV.

³⁵ Le tronçon reliant Vidin/Calafat à Sofia est en train d'être discuté avec la Commission.

Il conviendra d'assurer l'interopérabilité de cette liaison située sur un axe ferroviaire majeur et comprenant une branche reliant la mer Noire au centre de l'Europe, en appliquant les spécifications techniques communautaires.

7. Lignes ferroviaires à grande vitesse, sud-ouest

- Lisbonne/Porto–Madrid (2011)
- Perpignan–Montpellier (2015)
- Montpellier–Nîmes (2010)
- Irún–Dax comme tronçon transfrontalier (2010)
- Dax–Bordeaux (2020)
- Bordeaux–Tours (2015)

Le groupe souligne l'importance du tronçon à travers les Pyrénées, obstacle naturel constituant un frein au développement économique (voir aussi le chapitre 6.1.3). L'octroi d'une concession sur le tronçon Figueres-Perpignan (liste 0), côté méditerranéen, doit intervenir au plus vite et être suivi de la réalisation du tronçon entre Perpignan et Nîmes dans les meilleurs délais. Le groupe rappelle les engagements pris au Conseil européen d'Essen de réaliser une liaison à grande vitesse côté atlantique, qui ne sera malheureusement pas prête avant 2020. Le groupe suggère d'assurer une utilisation mixte (fret/voyageurs) de ce corridor ferroviaire et d'accroître la capacité pour le trafic de marchandises à court et moyen termes. En ce qui concerne la nouvelle liaison entre Lisbonne/Porto et Madrid, le groupe propose de la classer en liste 1 sous réserve que l'Espagne et le Portugal en arrêtent le tracé dans les délais, avant l'adoption des orientations révisées sur le RTE-T, notamment pour le tronçon transfrontalier du projet.

8. Liaison ferroviaire mixte Gdansk–Varsovie–Brno/Zilina³⁶

- Gdansk–Varsovie–Katowice (2015)
- Katowice–Brno-Breclav/Zilina-Nove Misto n.V. (2010)

Le groupe estime que la mise en œuvre de ce projet, ainsi que du projet n° 18, le long d'un nouvel axe nord-sud partant de la mer Baltique, offre une solution de remplacement à long terme pour soulager les axes nord-sud saturés partant de la mer Baltique. Le projet inclut l'accès au port de Gdansk.

9. Liaison ferroviaire mixte Lyon/Gênes–Bâle–Duisbourg–Rotterdam/Anvers

- Lyon–Mulhouse–Mülheim (2018) (avec Mulhouse–Mülheim comme tronçon transfrontalier³⁷) (2018)
- Gênes–Milan/Novara–Bâle–Karlsruhe (2015)
- Francfort–Mannheim (2012)
- Duisbourg–Emmerich (2009)
- "Rhin ferré" Rheidt–Anvers (2010)

Ce projet comprend la construction de nouvelles lignes à grande vitesse pour les voyageurs et de nouvelles lignes dédiées au fret, ainsi que des travaux d'aménagement sur les lignes existantes. La construction de lignes à grande vitesse libérera des capacités pour le fret sur les lignes existantes. Ce projet a notamment pour but de créer par la suite

³⁶ Ce projet fait partie du corridor paneuropéen VI.

³⁷ Comprenant le TGV Rhin-Rhône, sans la branche ouest. La section Dijon-Mulhouse ("branche est") comprise dans le projet sera achevée en 2010.

un corridor ferroviaire dédié au fret. Le bon échelonnement des travaux exige une coordination étroite des investissements entre tous les pays concernés, dont la Suisse (voir le chapitre 6.5).

10. Liaison ferroviaire mixte Paris–Strasbourg–Stuttgart–Vienne–Bratislava

- Baudrecourt–Strasbourg–Stuttgart (2015) avec le pont de Kehl comme tronçon transfrontalier
- Stuttgart–Ulm (2012)
- Munich–Salzbourg (2015), tronçon transfrontalier
- Salzbourg–Vienne (2012)
- Vienne–Bratislava (2010), tronçon transfrontalier.

Les parties transfrontalières de ce projet constituent les tronçons critiques, en particulier entre la France et l'Allemagne et entre l'Allemagne et l'Autriche. Le groupe recommande aux États membres concernés de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la coordination des investissements et le respect des engagements pour réaliser les travaux dans les délais convenus.

11. Interopérabilité du réseau ferroviaire à grande vitesse de la péninsule ibérique

Le groupe propose de classer en liste 1 (avec écartement européen) les lignes nouvelles à grande vitesse et les lignes réhabilitées à double écartement de la péninsule ibérique. Le groupe s'en tient à la définition proposée par la Commission³⁸ et aux caractéristiques décrites dans la fiche du projet jointe au présent rapport. Le projet comprend la nouvelle ligne à grande vitesse entre Vigo et Porto.

12. Liaisons multimodales Irlande/Royaume-Uni/Europe continentale

- Corridor routier/ferroviaire stratégique reliant Dublin avec le Nord (Belfast-Larne) et avec le Sud (Cork) (2010)
- Corridor routier/ferroviaire Hull-Liverpool (2015)
- Ligne ferroviaire Felixstowe–Nuneaton (2011)
- Ligne ferroviaire Crewe–Holyhead (2008)

Les projets concernant les lignes ferroviaires Felixstowe–Nuneaton et Crewe–Holyhead et les corridors routiers/ferroviaires Hull-Liverpool qui traversent la West Coas Main Line, vont particulièrement contribuer à améliorer le transport de fret entre les grands ports britanniques. En Irlande, le développement du transport de passagers et de fret demande des travaux supplémentaires par rapport à ce qui a déjà été achevé au titre des projets d'Essen n° 9 et 13 (voir liste 0).

13. Pont rail/route sur le détroit de Messine (2015)

Le projet consiste en un pont mixte d'une longueur, entre les deux principaux piliers, de 3,3 km. Le pont, qui enjambe le détroit de Messine, reliera l'île la plus célèbre de la Méditerranée (5 millions d'habitants) au reste de l'Europe. Cette liaison constituera une infrastructure de prestige dont le retentissement sera égal à celui du pont d'Öresund.

³⁸ Cf. COM(2001) 544.

14. Lien fixe rail/route du Fehmarn Belt (2014)

L'objectif premier du Fehmarn Belt est de créer une liaison combinée fixe pour le rail et la route et d'éliminer ainsi l'important goulet d'étranglement qui affecte les flux de transport entre la Scandinavie et le continent. Un accord entre l'Allemagne et le Danemark sur les modalités de financement doit être trouvé prochainement pour que le projet puisse être réalisé dans les délais convenus. Les raccordements ferroviaires au lien fixe du Fehmarn Belt à partir de l'Öresund (Danemark) et de Hambourg, Hanovre et Brême (Allemagne) devront être considérés comme une partie du projet élargi.

15. Triangle nordique

- Autoroute Helsinki–Vaalimaa (2015)
- Ligne ferroviaire Helsinki-Vainikkala (frontière russe) (2014)

Le tracé de ce projet est celui retenu par le Conseil européen d'Essen. Les principaux tronçons qui seront réalisés d'ici à 2010 sont toutefois repris dans la liste 0. En Suède, il reste à achever quelques petits tronçons d'ici à 2015.

16. Liaison multimodale Portugal/Espagne avec le reste de l'Europe

Ce projet est celui défini au Conseil européen de Dublin, à l'exception des tronçons réalisés avant 2007 qui sont repris dans la liste 0 et du nouveau tronçon entre Sines/Setúbal et Badajoz à la frontière hispano-portugaise.

17. Autoroute Frontière grecque/bulgare–Sofia–Nadlac (Budapest)/Constanta³⁹

- Sofia–Kulata–frontière grecque/bulgare (2010), tronçon transfrontière
- Nadlac–Sibiu–(branche vers Bucarest et Constanta) (2007)

Le projet étend l'autoroute grecque Pathe (un projet prioritaire adopté par le Conseil européen d'Essen) aux nouveaux États membres.

18. Autoroute Gdansk–Katowice–Brno/Zilina–Vienne⁴⁰

- Gdansk–Katowice (2010)
- Katowice–Brno/Zilina (2010), tronçon transfrontalier
- Brno–Vienne (2009), tronçon transfrontalier

Le groupe estime que la mise en œuvre de ce projet, ainsi que du projet n° 8, le long d'un nouvel axe nord-sud partant de la mer Baltique, offre une solution de remplacement à long terme pour soulager les axes nord-sud saturés partant de la mer Baltique. Le projet inclut l'accès au port de Gdansk

6.1.3 Projets prioritaires à plus long terme (liste 2)

D'autres projets moins aboutis présentent également une forte valeur ajoutée européenne. Le groupe a parfaitement conscience que, du fait de leur importance, ces projets auraient pu figurer sur la liste 1, et notamment celui concernant la ligne traversant les Pyrénées

³⁹ Ces deux tronçons font partie du corridor paneuropéen IV.

⁴⁰ Partie routière du corridor paneuropéen VI.

proposé par la Commission et accepté par le Parlement dans le cadre de la première révision des orientations.⁴¹

Il n'a pas été en mesure, à son grand regret, d'obtenir de la part de tous les pays l'assurance que les travaux de construction pourraient commencer avant 2010, après la fixation précise de l'alignement, ce qui n'a pas encore été fait dans certains cas. Le groupe recommande donc de les classer dans une liste de projets prioritaires à long terme en attendant que les pays concernés parviennent à s'accorder sur l'alignement et/ou le financement et jusqu'à confirmation des délais d'achèvement des projets.

Le groupe recommande par conséquent que les États concernés poursuivent les études nécessaires et demande à la Commission de les soutenir et de proposer, le cas échéant, une adaptation des orientations à cette fin. Il conviendra de réexaminer ces projets lors de la préparation de la prochaine révision (voir le chapitre 6.6). Ces projets prioritaires à plus long terme sont les suivants:

1. Nouvelle liaison ferroviaire transpyrénéenne à grande capacité

Le groupe attire l'attention des États membres concernés sur la croissance très rapide du trafic transpyrénéen et sur le fait que le développement des nouvelles capacités ferroviaires est essentiel étant donné que le transport terrestre de marchandises, qui représentait 70 millions de tonnes en 1999, aura plus que doublé en 2020. Le réseau routier actuel ne peut absorber une telle augmentation du trafic (+10% par an).

C'est pourquoi, au vu de l'importance du projet, importance détectée par la Commission et reconnue par le Parlement, le groupe espère que la France et l'Espagne parviendront à trouver un accord prochainement pour que les travaux de construction puissent commencer avant 2010 et pour que ce projet ait le même statut que les projets de la liste 1.

Il rappelle que la Commission, dans sa proposition de révision des orientations communautaires pour le développement du RTE-T, avait cité la modernisation de la ligne Pau-Canfranc parmi les solutions pouvant provisoirement être mises en œuvre en attendant la réalisation de la liaison transpyrénéenne à grande capacité.

Étant donné l'augmentation spectaculaire du trafic transpyrénéen de marchandises et les délais nécessaires à la réalisation d'un projet de cette envergure, il faudra bientôt renforcer la capacité des liaisons routières traversant les Pyrénées de façon à pouvoir les franchir plus aisément, sans perdre de vue la nécessité de réaliser la liaison ferroviaire à grande capacité dès que possible.

2. Rail Baltica: Helsinki–Tallinn–Riga–Kaunas–Varsovie

Les États concernés devront s'accorder sur la nature des travaux, le tracé et les normes d'interopérabilité, et il conviendra également de prévoir une bonne interconnexion du reste de l'Union européenne au réseau (*via* le réseau polonais).

⁴¹ COM (2001)544

3. Liaison ferroviaire Gdansk–Bydgoszcz–Katowice–Zwardon réservée au fret

Le groupe rappelle que la Pologne est actuellement un des pays qui a la plus grande part de fret ferroviaire. Cependant, étant donné la réforme actuelle du secteur ferroviaire en Pologne, le groupe estime que la viabilité de ce projet peut raisonnablement être évaluée et examinée après que des progrès auront été réalisés dans la mise en œuvre des projets n° 18 et n° 8.

4. Liaison fluviale Seine–Escaut

Ce projet n'est pas classé dans la liste 1, car un des pays concernés n'est pas en mesure de confirmer une date d'achèvement. Le groupe pense que ce projet permettra d'améliorer notablement les liaisons entre les voies navigables des trois grands bassins fluviaux français, belge et néerlandais.

6.1.4 Autres projets importants pour la cohésion territoriale (liste 3)

Le réseau transeuropéen participe à la réalisation de l'objectif de cohésion économique et sociale. La capacité de nombreuses régions à rattraper leur retard économique, notamment dans les futurs États membres, dépendra de l'accessibilité aux grands axes transeuropéens et de l'efficacité des interconnexions avec d'autres réseaux, en particulier par des raccordements transfrontaliers performants. Le groupe a donc examiné une série de projets importants à cet égard. Sans préjuger du champ d'application des instruments financiers de la Communauté, les critères de sélection établis par le groupe n'ont permis de sélectionner, après 2006, que les projets les plus importants. Les projets axés sur les systèmes de transport urbain n'ont pas été retenus car ils ne présentent qu'un intérêt local et n'apportent rien sur le plan transeuropéen. Les projets de cette liste sont importants car ils facilitent les échanges entre les États membres, mais surtout la cohésion territoriale. La liste n'est pas exhaustive car le groupe a uniquement examiné les projets susceptibles d'être des projets prioritaires.

1. Accessibilité et interconnexion des réseaux

- Centres logistiques multimodaux à Slawkow (Pologne) avec raccordements au réseau ferroviaire à écartement russe (2012)
- Ligne ferroviaire Bari-Durres-Sofia–Varna/Bourgas (mer Noire) (2020)⁴²
- Ligne ferroviaire Naples–Reggio Calabria–Palerme (2015)
- Corridor routier/ferroviaire reliant l'Ouest et Dublin (2010)
- Port de Limassol et accès routier à celui-ci (2015)
- Port de Larnaka et accès routier à celui-ci (2020)
- Ports de La Valette et de Marsaxlokk (2012)
- Corridor intermodal Mer Ionienne/Adriatique (2015)
- Route Douvres-Fishguard (2015) (sauf M25)

⁴² Ce projet fait partie du corridor VIII.

2. Liaisons transfrontalières

- Autoroute Dresde/Nüremberg–Prague–Linz (2010)
- Ligne ferroviaire Prague/Linz (2010)
- Autoroute Zilina–Bratislava–(Vienne) (2012)
- Ligne ferroviaire Maribor–Graz (2015)
- Autoroute (Ljubljana)–Maribor–Pince–Zamardl–(Budapest) (2012)⁴³
- Amélioration de la perméabilité routière des Pyrénées (2010)⁴⁴

⁴³ Des parties de ce projet s'inscrivent dans le corridor paneuropéen V.

⁴⁴ Voir les observations à propos du projet n° 1 de la liste 2.

6.2 DÉVELOPPER DE VÉRITABLES AUTOROUTES MARITIMES

1. Le transport maritime représente plus de 40% du volume de fret intracommunautaire⁴⁵, presque à égalité avec le transport routier. Mais le transport maritime pourrait davantage contribuer à faire disparaître les camions des axes saturés. Les routes maritimes qui permettent de mieux relier les pays isolés par des barrières naturelles, comme les Alpes, les Pyrénées et la mer Baltique, ainsi que les pays insulaires, doivent donc avoir la même importance, dans le réseau transeuropéen, que les autoroutes ou les chemins de fer.

6.2.1 Un potentiel inexploité

2. Plusieurs routes maritimes potentielles n'ont pas encore été exploitées et ce pour de nombreuses raisons comme, par exemple, la lourdeur administrative des douanes, le manque de régularité et de ponctualité des liaisons et l'absence d'installations adéquates (installations logistiques, services à guichet unique, équipement mobile, infrastructure).
3. Il est d'une importance capitale pour l'Europe que les liaisons potentiellement les plus prometteuses bénéficient d'une aide publique en phase de lancement, comme le souligne le livre blanc sur la politique des transports: *"Ces lignes ne se développeront pas spontanément. Il faudra, sur la base des propositions des États membres, les 'labelliser', notamment à travers l'octroi de fonds européens (Marco Polo, Fonds structurels) afin d'encourager leur décollage et leur assurer une dimension commerciale attractive"*. Compte tenu du risque de distorsion de la concurrence, il serait préférable que ces routes maritimes⁴⁶ relient des ports situés sur les principaux axes transeuropéens, ou du moins qu'elles atténuent notablement la saturation du trafic routier sur ces axes.
4. La fonction de véritables autoroutes maritimes est donc de remplacer les autoroutes terrestres, soit pour éviter la saturation des corridors routiers, soit pour accéder à des pays séparés du reste de l'Union européenne par la mer. Outre qu'elles permettraient de limiter le nombre de camions circulant sur les grandes routes, elles pourraient dans certains cas contribuer à développer le transport de voyageurs par mer puisque les navires peuvent transporter à la fois du fret et des passagers. Le concept sous-tendant les autoroutes maritimes diffère donc du concept plus large de transport maritime à courte distance, lequel comprend également les liaisons côtières nationales et les liaisons entre continent et régions insulaires⁴⁷.

⁴⁵ Livre blanc sur la politique européenne des transports.

⁴⁶ Dont le transport fluvio-maritime.

⁴⁷ À l'exception des États insulaires.

6.2.2 Procédé proposé pour lancer les projets

5. Le groupe a répertorié sur la liste 1 (voir projet prioritaire n° 3) quatre zones maritimes dans lesquelles des projets pourraient être lancés. Les navires les mieux adaptés à cet égard seraient, de toute évidence, du type roulier, mais le translevage pourrait aussi être envisagé ultérieurement en association avec des systèmes de collecte et de répartition. Le succès du lancement de nouvelles autoroutes maritimes dépend d'un certain nombre de conditions préalables ou de mesures parallèles telles que:
 - concentrer le fret sur les routes maritimes concernées afin d'accroître la rentabilité économique potentielle des lignes maritimes;
 - convaincre les transporteurs routiers, les chargeurs et les commissionnaires de transport des avantages et des mérites de la solution maritime;
 - éliminer (systématiquement) les contrôles douaniers et administratifs, comme cela se fait déjà lors du passage des frontières intracommunautaires sur les autoroutes européennes, ou tout au moins les rationaliser, et mettre au point un système de déclaration électronique pour les autorités portuaires⁴⁸;
 - prévoir si possible des installations appropriées qui soient de préférence réservées à cette activité (terminaux rouliers, équipement logistique, places de stationnement, installations pour les chauffeurs routiers) et un accès direct aux ports (y compris un accès ferroviaire libre);
 - respecter les règles de concurrence;
 - veiller à la navigabilité tout au long de l'année, surtout en mer Baltique à l'aide de brise-glaces.

6. Certains États membres pourraient éventuellement:
 - sélectionner, en fonction de critères transparents, leurs ports respectifs parmi la catégorie A du RTE-T;
 - convenir des coûts devant être couverts par des fonds publics;
 - organiser un appel d'offres public pour l'octroi d'un contrat de service public;
 - supprimer progressivement l'aide au fonctionnement selon un calendrier prédéfini.

7. Le groupe fait cependant remarquer que l'étape la plus délicate pour les États membres est de sélectionner les ports pouvant faire partie d'une autoroute maritime. Si la sélection se révèle trop difficile au niveau national, on pourrait proposer un appel d'offres global aux ports et aux compagnies maritimes et laisser le choix des ports aux consortiums candidats.

8. Une autre solution (complémentaire) pourrait être de financer ou de subventionner les mesures d'accompagnement décrites ci-dessus, tout en veillant à éviter les distorsions de concurrence et à respecter les orientations relatives aux aides d'État.

⁴⁸ Il conviendrait sur ce point de développer un système européen couvrant toutes les autoroutes maritimes (voir le chapitre 6.3).

9. Pour lancer concrètement les projets, le groupe suggère que les États membres actuels et futurs soumettent à la Commission, avant 2007, des propositions portant sur la création d'autoroutes maritimes dans au moins une des quatre zones maritimes. **Ces projets pourraient prendre la forme de partenariats public-privé dans lesquels l'aide financière provenant de la Communauté et des budgets nationaux serait accordée conjointement selon des procédures d'appel d'offres public.** Pour pouvoir bénéficier d'un financement communautaire, ces projets devraient:
 - être proposés par au moins deux États membres;
 - concerner le plus petit nombre possible de ports (idéalement deux dans chaque État membre);
 - atténuer la saturation du trafic routier sur les grands axes⁴⁹.
10. Le groupe estime que **ces projets doivent constituer des projets prioritaires, au même titre que les infrastructures terrestres**, et qu'ils méritent donc d'être inscrits sur la liste 1 et de bénéficier d'un financement similaire (voir le chapitre 6.1), même s'ils ne sont pas encore définis, car ils peuvent démarrer dans un laps de temps assez court.
11. Le groupe souligne que ces projets prioritaires ne sont pas considérés comme faisant concurrence au programme Marco Polo qui poursuit un objectif plus général. Les autoroutes maritimes doivent essentiellement viser à compléter de grands axes terrestres.
12. **Dans le cadre de cette approche générale, le groupe recommande d'intégrer dès que possible les dispositions juridiques nécessaires dans les orientations RTE-T afin d'englober les projets portant sur les autoroutes maritimes et de permettre un soutien communautaire.**

6.3 MIEUX ORGANISER LA GESTION DES TRANSPORTS

1. Les infrastructures ne sont pas une fin en soi. Elles ne peuvent remplir leur rôle, c'est-à-dire offrir des services de haute qualité, que si elles sont gérées de manière efficace, ce qui demande, notamment, de concevoir des réseaux interopérables mieux adaptés aux besoins du marché et des systèmes de gestion du trafic intégrés. La croissance des transports au cours des dernières décennies a multiplié la construction d'infrastructures. Une telle politique, tirée par l'offre, ne peut plus être la seule réponse au problème croissant des encombrements. Construire des infrastructures est une opération extrêmement coûteuse et qui n'est pas - loin s'en faut, notamment dans le cas des infrastructures routières - dénuée d'effets sur l'environnement, la santé des personnes, l'occupation du territoire et le bien-être général de la population.
2. Un système de transport hautement performant devrait fournir des services sûrs et réguliers, que ce soit par air, par route, par rail ou par voie fluviale ou maritime. Les États membres de l'Union élargie doivent pour atteindre ce but définir des objectifs communs afin d'optimiser l'emploi des infrastructures de transport. La Commission,

⁴⁹ Ou améliorer l'accessibilité dans le cas des États insulaires.

dans son livre blanc sur la politique européenne des transports, a mis l'accent sur la nécessité de mieux gérer et coordonner les différents modes de transport.

3. Le transport européen souffre d'un déséquilibre modal en défaveur du rail - notamment du transport de fret - du transport maritime et de la navigation fluviale. Pour ce qui est du rail, par exemple, la part du marché du transport de marchandises est passée entre 1970 et 1998 de 21% à 8,4%, malgré l'augmentation spectaculaire du volume de marchandises transportées. La vitesse moyenne du transport international de fret par rail atteint seulement 18 km/h, du fait de la priorité accordée aux trains de voyageurs, ce qui décourage les transporteurs d'utiliser le chemin de fer.
4. Le transport routier va continuer de croître de manière significative, malgré les efforts accomplis pour renverser cette tendance. Plutôt que de construire de nouvelles infrastructures routières, il faudrait mieux gérer les transports pour rendre la route aussi efficace que possible et résorber les goulets d'étranglement et les nuisances. Des progrès ont été réalisés dans ce sens, avec la mise en place de systèmes de gestion du trafic routier performants.
5. Il convient de trouver des solutions au déséquilibre croissant entre les modes de transport, qui se fait au détriment du rail (et notamment du transport de fret) et des voies de navigation maritime et fluviale, notamment en gérant mieux les transports. C'est pourquoi le groupe insiste sur la nécessité de construire un véritable réseau ferroviaire européen qui soit entièrement interopérable et adapté aux besoins du consommateur, et de séparer le trafic de marchandises du trafic de voyageurs. La mise en place, avec l'aide financière de la Communauté, de systèmes de gestion intégrés pour le transport aérien, fluvial et maritime, ainsi que la suppression des contraintes de capacité aéroportuaire, jouent également un rôle très important à cet égard.

6.3.1 Construire un réseau ferroviaire européen

6.3.1.1 Rendre les réseaux nationaux interopérables

6. La réussite des services ferroviaires internationaux réside dans les axes ferroviaires transeuropéens interopérables que l'on voit apparaître dans certains secteurs du marché (transport à grande vitesse et transport de fret). Malheureusement, la diversité des systèmes de signalisation et de télécommunications constitue un obstacle. Il faudrait, dans la situation actuelle, définir des normes européennes pour les systèmes de la nouvelle génération tels que le système européen de gestion du trafic ferroviaire, qui englobe le *système européen ETCS de protection et de contrôle automatique des trains* pour la partie "signalisation" et le système GSM-R pour la partie "télécommunications". La Communauté a adopté des directives qui visent à encourager l'adoption de spécifications techniques d'interopérabilité. De telles spécifications ont été adoptées en 2002 en ce qui concerne le réseau ferré à grande vitesse et elles commencent à être mises en œuvre. La future agence ferroviaire européenne doit encore les développer en ce qui concerne le réseau ferroviaire classique. Une stratégie de déploiement transeuropéenne cohérente devrait concilier les divers projets des États en la matière.
7. Le groupe estime que l'aide financière de la Communauté devrait servir à soutenir l'interopérabilité et à coordonner les approches adoptées par les États. Un plan de déploiement à l'échelle de l'UE devrait être préparé en 2003 à partir des plans

nationaux. Les aides seraient accordées en fonction des effets attendus des projets. La priorité devrait être accordée aux coûts endossés par les gestionnaires d'infrastructures, dans la mesure où les investissements dans le matériel roulant ne sont généralement pas affectés à un axe particulier.

6.3.1.2 Réserver une partie du réseau ferroviaire au fret

8. L'inefficacité de l'exploitation et les carences techniques et physiques des infrastructures ferroviaires constituent des obstacles majeurs au développement du transport de marchandises par rail en Europe. L'incompatibilité entre les trains lents et rapides, les disparités existant sur le plan technique et des modes d'exploitation entre les réseaux nationaux, ainsi que la faible priorité accordée aux trains de marchandises lors de l'attribution des sillons horaires et de la gestion quotidienne des sillons, limitent le potentiel de croissance des services de fret ferroviaire.
9. Le groupe estime que la mise en place d'un réseau réservé au fret (ou accordant une très grande priorité au fret) sur quelques grands axes européens, dans les pays de transit, pourrait permettre d'améliorer de manière significative la qualité et l'efficacité des services, à l'instar de ce qui s'était produit lors de la révolution des trains à grande vitesse. Ce réseau pourrait être très efficace sur le plan de la vitesse (plus de 100 km/h) et de la qualité du service (régularité), tant pour le transport de fret classique que le transport combiné ou le transport de camions par chemin de fer.
10. Le groupe approuve la Commission, qui estime que la création d'un tel réseau doit être encouragée en accordant une aide élevée pouvant couvrir jusqu'à 50% des coûts totaux.
11. La première étape vers un réseau de fret européen efficace consiste à le rendre progressivement interopérable. Les États membres devraient donc commencer par appliquer les spécifications techniques d'interopérabilité définies dans les directives communautaires mentionnées plus haut (voir le chapitre 6.3.1.1).
12. Les gestionnaires d'infrastructures nationaux devront coopérer dans un cadre communautaire afin de mieux utiliser les infrastructures existantes. Cette coopération passe par une attribution coordonnée des sillons horaires nationaux et internationaux, la priorité étant accordée au transport international.
13. Enfin, l'exploitation du réseau de fret ferroviaire doit être revue afin de pouvoir fournir des services intéressants et de haute qualité au niveau européen. Une étude⁵⁰ consacrée aux avantages du réseau réservé au fret montre que le trafic sur ce réseau peut augmenter d'environ 25%, représenter 85% du trafic total et entraîner un gain de temps de 20 à 30%. La longueur totale du réseau ferroviaire est actuellement de 140 000 km, mais l'étude insiste sur le fait qu'environ 60% du trafic total s'effectue sur seulement 22% du réseau.
14. Le groupe recommande de créer un groupe permanent réunissant les opérateurs et les autorités nationales et européennes. La première mission du groupe serait de déterminer, au niveau de l'Union élargie, le réseau ferré réservé au fret. Le groupe

⁵⁰ Projet EUFRANET réalisé au titre du 4ème programme-cadre de recherche communautaire.

pourrait se transformer en organe de coordination tel que mentionné au chapitre 6.6.3.

6.3.2 *Intégrer la gestion du trafic aérien*

15. Les fréquents retards dus aux limites des systèmes actuels de gestion du trafic aérien empêchent le bon déroulement du transport aérien. Ce mode de transport souffre, d'une part, de la fragmentation des services de gestion du trafic aérien en Europe, avec 29 systèmes nationaux et 58 centres de contrôle du trafic dotés de normes, de systèmes et de capacités différents et, d'autre part, de la lenteur de la mise en œuvre des nouvelles technologies.
16. Le rôle de la Communauté est de garantir que le développement des futurs systèmes de gestion du trafic aérien est correctement organisé et géré au niveau européen, de manière que les différents éléments soient disponibles et mis en œuvre dans l'ensemble du système, en fonction de la croissance du trafic. La Communauté, dans son paquet législatif sur le ciel unique⁵¹ qui doit être adopté en 2003, a ainsi proposé des solutions à ces problèmes. L'UE devrait s'efforcer d'arriver à un "système européen" et non à une addition de systèmes nationaux, en définissant des blocs d'espace aérien fonctionnels et en mettant en pratique de nouveaux concepts et technologies.
17. Pour achever le ciel unique et intégrer les services de trafic aérien, il faudrait remodeler l'espace aérien en un nombre limité de blocs fonctionnels. Cette opération permettrait de consolider la fourniture des services et de rationaliser les infrastructures. Il faudrait pour cela préparer d'ici à 2008 des dispositions sur l'interopérabilité des systèmes existants, ainsi qu'une architecture type pour le futur système de gestion européen du trafic aérien, et mettre cette architecture progressivement en place dans les systèmes nationaux d'ici à 2015. Le groupe partage ainsi l'idée que l'octroi d'aides financières communautaires à des équipements importants pour l'interopérabilité (systèmes ou équipements de traitement des données, p. ex.) et, le cas échéant, aux centres de contrôle terrestres, permettrait d'instaurer un système européen de gestion du trafic aérien intégré.

6.3.3 *Gérer le trafic ferroviaire*

18. Un *système d'information fluviale* est en train d'être mis en place à l'intention des utilisateurs des voies de navigation fluviale, afin de leur donner les informations suivantes:
 - informations géographiques, hydrologiques et administratives sur les voies navigables;
 - bulletins d'informations sur le trafic (ces bulletins aident à prendre des décisions immédiates en fonction de la situation réelle du trafic et de l'environnement géographique);
 - informations sur la planification du trafic (planification du voyage, planning des écluses, des ponts, des ports et des terminaux);

⁵¹ COM(2001)123final/2, JO C 103E, du 30.4.2002, p. 1 et COM(2001)564final/2, JO 103E, du 30.4.2002, p. 26.

- gestion, repérage et suivi des cargaisons et de la flotte;
- informations sur la réduction des risques;
- informations sur les interfaces possibles avec d'autres modes de transport.

19. Ce projet vise à réduire au maximum les incidents, les dommages corporels et les accidents mortels et à prévenir les risques environnementaux et les rejets polluants.
20. L'application du système relève jusqu'à présent du libre arbitre des États membres et se fait sur la base de normes et de protocoles normalisés. Le groupe approuve le projet de la Commission de présenter prochainement une directive-cadre afin de garantir l'interopérabilité sur les voies de navigation intérieure de la Communauté. Il est en effet dans l'intérêt de la Communauté que les États membres opèrent de façon harmonisée, notamment sur l'axe Rhin-Danube.

6.3.4 Surveiller le trafic maritime

21. Les statistiques d'accidents des vingt dernières années montrent que les eaux européennes sont fortement exposées à des risques d'accidents graves. Il faut mettre en place des *systèmes d'information sur le trafic fluvial et de gestion du trafic* afin de renforcer la sécurité des eaux communautaires, notamment dans les zones à forte densité de trafic, dans celles où la navigation est dangereuse ou dans les zones écologiquement fragiles. Ces systèmes permettraient également d'améliorer la compétitivité de la chaîne de transport et la sécurité des ports.
22. Ces systèmes sont déjà mis en œuvre au niveau national ou régional dans certaines zones maritimes d'Europe. Les échanges d'informations entre les systèmes, lorsqu'ils existent, sont de type bilatéral et se font au moyen de protocoles qui n'ont pas encore été harmonisés. Pour remédier à ces lacunes, le système actuel devrait être intégré dans un *système européen d'information sur le trafic fluvial et de gestion du trafic*. Une directive communautaire définit d'ores et déjà les fonctions du système: repérage des navires au moyen de systèmes d'identification automatique sur les navires, interopérabilité afin de permettre les échanges d'informations, détermination des lieux de refuge et surveillance étroite des navires "dangereux".
23. Ce système intégré devrait comprendre une infrastructure physique, des installations pour accueillir les navires dans les lieux de refuge et des réseaux télématiques entre les États membres afin d'échanger des informations sur le transport maritime. Il devrait en outre faire appel aux nouvelles technologies telles que les systèmes d'identification automatique et de localisation des navires en pleine mer.
24. La Communauté soutient déjà ces systèmes *via* différents instruments financiers, notamment dans les régions périphériques comme la Grèce et l'Espagne. La Commission a lancé en janvier 2002 le projet *SafeSeaNet* afin d'installer une plateforme électronique d'échange d'informations maritimes entre les États membres.
25. D'une manière plus générale, le groupe estime que le programme RTE-T devrait poursuivre les objectifs suivants:
- continuer de développer les infrastructures de gestion du trafic maritime, notamment dans les zones les plus à risques;

- rendre les systèmes des États membres interopérables et installer des centres régionaux de gestion du trafic des navires;
 - mettre en place des réseaux télématiques afin d'échanger des données sur les marchandises dangereuses, en créant des interfaces entre les bases de données locales et le SafeSeaNet;
 - connecter la base de données communautaire sur la sécurité maritime avec d'autres bases de données européennes (sécurité, Schengen, douanes, navigation intérieure, etc.);
 - doter les lieux de refuge des outils appropriés;
 - développer les outils d'analyse des risques en liaison avec le contrôle du trafic des navires.
26. L'amélioration de la navigabilité et de la gestion du trafic maritime dépend également du programme Galileo, qui vise à mettre au point un système de radionavigation autonome. Avec 30 satellites reliés à des transmetteurs terrestres, Galileo sera un outil indispensable pour développer notamment les autoroutes maritimes.

6.3.5 Lever les contraintes de capacité aéroportuaire

27. Compte tenu de la croissance prévue des transports aériens, le groupe souligne qu'il faudra faire des efforts afin de mieux gérer l'utilisation des capacités aéroportuaires existantes. Il recommande donc de réexaminer en conséquence les règles actuelles en matière de créneaux horaires et de redevances et d'œuvrer de façon volontariste au meilleur fonctionnement de l'intermodalité rail/air.
28. Le groupe reconnaît que les aéroports jouent un rôle particulier dans le réseau européen de transport. Leur fonction de catalyseurs de la croissance économique et de passerelles vers les marchés intra et extra-européens pour les marchandises et les personnes est essentielle dans le cadre des processus d'élargissement et de mondialisation économique.
29. Actuellement, les contraintes écologiques, politiques et matérielles qui pèsent sur les aéroports sont telles que toute extension conséquente des installations existantes, en particulier dans les grands aéroports, est difficile à réaliser. Aussi est-il nécessaire de développer des capacités aéroportuaires supplémentaires au cours de cette décennie et de la prochaine. Idéalement, ces nouveaux aéroports devraient pouvoir devenir des plaques tournantes importantes en Europe.

6.4 DÉFINIR LES GRANDS AXES

1. Le groupe a relevé que le réseau transeuropéen est défini dans les orientations communautaires et les traités d'adhésion tandis que les corridors paneuropéens l'ont été à l'occasion des conférences paneuropéennes de Crète et d'Helsinki.
2. Le groupe a très rapidement établi que le critère de définition essentiel des projets prioritaires est qu'ils devraient concerner l'un des principaux axes transnationaux ayant une importance pour le marché intérieur. Les critères devraient tenir compte des projets permettant de franchir les obstacles naturels, résoudre les problèmes de saturation ou assurer les liaisons manquantes.

3. Toutefois, la densité du réseau transeuropéen actuel, constitué de l'ensemble des réseaux nationaux, et parfois des réseaux régionaux, ne permet pas d'avoir une vision claire à l'échelle européenne. Les orientations communautaires ne précisent pas les itinéraires multimodaux entre États membres qui, en raison de facteurs géographiques et économiques, supportent le trafic le plus lourd. Dans ce contexte, définir les priorités sur la base d'un réseau résultant de la juxtaposition des réseaux nationaux s'est avéré un exercice délicat, en particulier dans les actuels États membres où n'existe aucun corridor officiel de dimension européenne.

6.4.1 Une planification plus cohérente

4. Le groupe est donc d'avis qu'il convient de procéder, dans les meilleurs délais, à un exercice de définition des grands axes pour faciliter la sélection, lors des prochaines révisions, des priorités du réseau transeuropéen. Ce travail apparaît d'autant plus urgent pour les raisons suivantes:
- La planification du réseau exige d'étudier en parallèle les grands projets d'infrastructures, le déploiement de systèmes d'exploitation et la suppression progressive des goulets d'étranglements, voire la gestion de la demande, ce qui est plus facile axe par axe que sur l'ensemble du réseau.
 - La généralisation de l'intermodalité, condition d'un développement durable des transports, n'est envisageable que sur les itinéraires qui supportent un important trafic à longue distance, c'est-à-dire les seuls sur lesquels il est possible de concurrencer les transports routiers. Concentrer ce type de trafic sur de grands axes donnera plus de chances au transport ferroviaire, au transport fluvial et au transport maritime d'être compétitifs⁵².
 - Résorber les goulets d'étranglement et achever les chaînons manquants sur les grands axes européens pour favoriser les échanges transnationaux et rendre toutes régions européennes accessibles constituent des problèmes distincts appelant des solutions différentes. Faire la distinction entre ces problèmes et, partant, clarifier les responsabilités permettra de mieux articuler la planification au niveau européen, au niveau national et au niveau régional, celle à long terme et à court terme.
 - Les opérations de coordination et de suivi des investissements sur le réseau à l'échelle transeuropéenne se sont révélées assez complexes et il sera vraisemblablement impossible de les réaliser efficacement dans un avenir proche. En revanche, mettre en place des mécanismes permettant une coordination et un suivi d'ensemble pour chaque grand axe semble faisable rapidement (voir le chapitre 6.6.3).

⁵² Voir le chapitre 6.2 sur les autoroutes maritimes et le chapitre 6.3.2.1 sur un réseau ferroviaire réservé au fret.

5. Le groupe observe que cette recommandation va dans le sens de la résolution du Parlement sur le livre blanc préconisant de donner la priorité, dans le cadre du RTE-T, au développement de corridors est-ouest et nord-sud⁵³.

6.4.2 Tenir compte de l'expérience des corridors paneuropéens

6. La seule expérience concrète concernant la définition de grands axes européens résulte des conférences ministérielles paneuropéennes en Crète (1994) et à Helsinki (1997), lesquelles ont permis de recenser 10 corridors paneuropéens dans les pays d'Europe centrale et orientale⁵⁴. Cette approche de la planification s'est révélée précieuse pour coordonner les investissements car les corridors paneuropéens sont maintenant largement utilisés par les administrations nationales des pays en voie d'adhésion, et la Commission elle-même, non seulement pour programmer les aides financières mais aussi pour assurer la coordination au niveau politique.
7. Les corridors paneuropéens s'inscrivent dans un cadre institutionnel (coopération intergouvernementale) différent de celui du réseau transeuropéen de transport (cadre communautaire). Ils ont joué un rôle important, notamment parce qu'il n'existait pas dans les années 1990 de réseau clairement établi comme dans les pays occidentaux.
8. Les besoins sont différents aujourd'hui, étant donné l'élargissement de l'Union ainsi que l'étendue et la complexité croissantes du réseau transeuropéen. La définition d'axes transeuropéens vise à terme à mettre en place un réseau de base.
9. Au moment d'établir les plans nationaux concernant les infrastructures de transport, un grand nombre d'États membres ont recensé des corridors sur leur territoire. En outre, le concept de corridor est de plus en plus utilisé par les opérateurs de transports ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructures (Magistrale Eco-fret, Belifret, etc.).

6.4.3 Une tâche à poursuivre dans le cadre de la révision des orientations

10. Le groupe ne disposait pas du temps nécessaire pour recenser ces grands axes. Les priorités recommandées par le groupe reprennent cependant, dans une large mesure, quelques-uns des principaux axes transnationaux envisagés par le groupe puisque cet élément était le premier critère de la méthode visant à définir les projets prioritaires. Les projets prioritaires, déterminés sur la base des propositions des États membres, permettent donc de se faire une première idée de la cartographie probable de tels axes (voir annexe 4).

⁵³ Résolution du PE – au point 43, le Parlement européen demande "que l'aménagement et la réalisation de corridors européens sud-nord et est-ouest de grande capacité dans le domaine ferroviaire et des terminaux intermodaux... reçoivent la priorité dans le cadre du RTE-T". Voir aussi point 34.

⁵⁴ "Les corridors ont pour objet [...] de mettre en évidence les principales relations de transport dans un contexte paneuropéen. Ils se présentent sous la forme de larges bandes pouvant atteindre 100 km, voire 200 km de part et d'autre de leur axe. Ils ont un caractère multimodal et ne préjugent en rien des différents modes de transport appelés à desservir les relations ainsi déterminées" (Conférence ministérielle paneuropéenne sur les transports, Crète, mars 1994).

11. Le groupe demande à la Commission à achever ce travail de recensement des grands axes européens qui sont d'une importance capitale pour assurer la fluidité d'une grande partie du trafic de marchandises et de voyageurs au sein de l'Union élargie, et à les intégrer dans les futures orientations.
12. Cette tâche devrait s'appuyer sur la cartographie des flux de trafic et sur une approche prospective, et tenir compte des corridors paneuropéens existants. Elle exige une analyse approfondie des flux de trafic actuels et futurs (marchandises et passagers), ainsi qu'une répartition modale et une répartition entre le transport courte et longue distance. Le groupe propose de fonder ce travail sur les trois grands principes suivants:
 - Les axes européens doivent comprendre des liaisons terrestres et maritimes et des nœuds de communication qui seront très importants pour les échanges entre les États membres. Améliorer le trafic sur ces liaisons fournira des avantages aux utilisateurs, non seulement au niveau national mais aussi au niveau européen, et facilitera les échanges entre États membres.
 - Les axes européens doivent tenir compte des besoins d'accessibilité des pays situés à la périphérie et être bien raccordés aux réseaux nationaux, régionaux, et des pays tiers.
 - Les axes européens doivent comprendre les itinéraires sur lesquels transitent proportionnellement des volumes importants de trafic, y compris de trafic national à longue distance, car ils se prêtent bien au rééquilibrage entre modes de transport et pourraient contribuer à une plus grande cohérence avec les corridors nationaux en cours de développement.
13. Le groupe souligne que, une fois ces grands axes déterminés, il sera plus facile de réviser la liste des projets prioritaires mais aussi possible de définir des projets de plus petite taille, parmi lesquels des projets soumis à l'examen du groupe, qui sont néanmoins susceptibles d'accroître l'efficacité des axes européens, ainsi que des projets visant à améliorer l'accessibilité et les interconnexions avec ces grands axes et les autoroutes maritimes.

6.5 DÉVELOPPER LES LIAISONS AVEC LES PAYS VOISINS DE L'UNION

1. Il est important de disposer de bonnes connexions avec les pays tiers pour favoriser les échanges entre la Communauté européenne et ses voisins, et promouvoir ainsi le développement économique. Les connexions avec et à travers la Suisse et les Balkans occidentaux facilitent les échanges et la mobilité entre les États membres. Dans la majorité des nouveaux États membres, une grande partie du commerce extérieur dépend de ces axes de transit. Dans ce contexte, les autoroutes maritimes ont aussi un rôle à jouer pour ce qui est de créer des liaisons avec des régions extérieures à l'UE. La plupart des connexions continentales font également partie des corridors paneuropéens tels qu'ils ont été définis à la conférence d'Helsinki en 1997.
2. Tout en reconnaissant le rôle capital de ces connexions pour l'Union européenne en général, et les pays à la périphérie de l'Union en particulier, il faut toutefois souligner qu'elles relèvent d'une logique différente de celle des projets prioritaires

du réseau transeuropéen de transport, lesquels doivent avant tout contribuer à renforcer le marché intérieur.

3. Cela n'exclut cependant pas que ces connexions, dont certains projets sont identifiés ci-dessous, puissent bénéficier d'une aide accordée au titre des instruments structurels de la Communauté, pour les tronçons situés sur le territoire de l'Union européenne, notamment dans les nouveaux États membres périphériques et de transit. Les tronçons construits dans les nouveaux États membres, qui dépendent du commerce avec les pays orientaux tiers, peuvent également améliorer les conditions de transit entre eux et les "vieux" États membres.
4. Ces projets pourraient également être pris en considération lors de la négociation d'accords de transit ou d'association entre la Communauté et les pays tiers concernés, lesquels accords pourraient impliquer une coopération financière permettant de soutenir la réalisation d'études de faisabilité ou de travaux sur des tronçons situés hors de l'Union européenne.
5. Le cas de la Norvège mérite une attention particulière. Bien qu'il s'agisse d'un pays tiers ne contribuant pas au budget de l'UE, elle participe activement au marché intérieur de l'Union européenne en vertu de l'accord sur l'espace économique européen. C'est pourquoi les connexions vers la Norvège sont inscrites en liste 1 (Triangle nordique).

6.5.1 La Suisse: un cas particulier

6. Le groupe souligne la situation particulière de la Suisse. Le territoire de la Suisse est enclavé au cœur de l'Union dans une zone caractérisée par une densité de trafic très élevée. L'accord du 21 juin 2002 entre la Suisse et la Communauté européenne prévoit de nouvelles liaisons ferroviaires alpines (NLFA) en Suisse, et l'accroissement, sur le territoire de l'Union, de la capacité des voies d'accès nord et sud aux NLFA au gabarit C de l'UIC. Ces liaisons d'accès ont été naturellement reprises dans la liste 1, compte tenu des engagements internationaux de la Communauté.
7. La construction de chaque tunnel d'accès à la Suisse devra être prise en compte dans la mise en œuvre de la politique communautaire des transports afin de garantir une vision coordonnée du développement des grands axes de trafic au niveau du territoire européen dans son ensemble.
8. Cette politique d'investissement est nécessaire pour promouvoir l'intermodalité dans cette zone sensible. Elle exige une coordination étroite de la programmation dans le temps des travaux de construction des tunnels et des voies d'accès, et une vision globale des flux traversant le massif alpin, notamment après l'élargissement. Le groupe recommande par conséquent d'intensifier l'échange systématique d'informations multilatérales et détaillées en matière d'investissements, par exemple dans le cadre du comité mixte prévu par l'accord conclu entre l'UE et la Suisse.

6.5.2 *Les Balkans occidentaux*

9. Les Balkans constituent un autre ensemble de pays tiers enclavé au cœur de l'Europe. La Croatie a déjà déposé sa demande d'adhésion à l'Union en mars 2003 et le renforcement des liaisons avec l'ensemble de la région contribue au processus de stabilisation. Sur la base du plan stratégique établi par la Commission pour le développement des infrastructures dans les Balkans⁵⁵, le groupe a recensé un certain nombre de liaisons qui présentent un intérêt européen élevé, non seulement pour le développement économique et la stabilité de la région, mais aussi afin de fournir aux États membres du sud-est de l'Europe un meilleur accès aux marchés centraux de l'Union européenne.
10. Ces projets d'intérêt européen élevé se situent essentiellement sur le Danube. Au cours de la guerre survenue dans les années 1990, plusieurs ponts sur le Danube ont été détruits en Serbie, bloquant ainsi la navigation. Depuis, des ponts flottants ont été mis en place, mais ils empêchent encore une navigation normale. Un plan de construction de nouveaux ponts doit être entrepris très rapidement afin de rétablir une navigabilité suffisante sur cette partie du Danube. D'autres projets importants sont l'autoroute *Ljubljana-Zagreb-Belgrade-Skopje-Thessalonique*, et l'autoroute *Budapest-Sarajevo-Ploce* pour améliorer l'accès à la mer Adriatique.

6.5.3 *Pays d'Europe de l'Est (Russie, Bélarus, Ukraine, Moldavie)*

11. Le groupe a recensé plusieurs projets qui méritent d'être examinés pour renforcer les liens avec la Russie, le Bélarus et l'Ukraine: liaison ferroviaire (Helsinki)–Vainikkala–Saint-Petersbourg; connexions ferroviaires et routières entre les pays baltes et la Russie/Bélarus (Klaipeda–Vilnius–frontière avec le Bélarus et Ventspils/Liepāja/Riga–frontière Russie/Bélarus; Tallinn–Narva/Tartu–frontière avec la Russie); autoroute Zilina–Kozice (Ukraine); connexions routières et ferroviaires Berlin–Varsovie–Minsk–Moscou–Nijni Novgorod (corridor paneuropéen II); connexions routières et ferroviaires Berlin/Dresde–Wroclaw–Lvov–Kiev (corridor paneuropéen III); connexions ferroviaires et routières entre Budapest et la frontière ukrainienne (corridor paneuropéen V); accès terrestre et routier à Kaliningrad; connexions avec les pays bordant la mer Noire.
12. Le groupe recommande que la Commission évalue l'intérêt de l'UE dans ces cas, par exemple dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération UE-Russie, de la dimension septentrionale de l'UE et des initiatives concernant l'Europe élargie.

6.5.4 *Pays méditerranéens*

13. L'Union européenne est sur le point d'accueillir dix nouveaux États membres dont deux, Chypre et Malte, sont des partenaires méditerranéens. Il y a donc un besoin urgent de développer un réseau transeuroméditerranéen de transport tant pour le trafic régional nord-sud que sud-sud. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière aux liaisons avec la Turquie.

⁵⁵ Rapport 'Transport and energy infrastructure in south-eastern Europe' disponible à l'adresse http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/se_sum_en.html.

14. Le groupe accueille avec intérêt la communication de la Commission à ce sujet⁵⁶. Celui-ci souligne l'intérêt manifesté par les pays concernés à entreprendre, sur la base des études en cours, un exercice visant à planifier un tel réseau. Cet exercice permettra de déterminer, dans le cadre de la conférence euroméditerranéenne "Infrastructure et investissements" au cours de la présidence italienne (décembre 2003), un certain nombre de projets d'infrastructures de transports reconnus par l'ensemble des partenaires euroméditerranéens comme présentant un intérêt régional majeur. Ces projets bénéficieraient rapidement des études de faisabilité réalisées dans le cadre de MEDA.

⁵⁶ COM (2003) 376 sur le développement d'un réseau de transport euro-méditerranéen.

6.6 FACILITER LA RÉALISATION DU RÉSEAU

6.6.1 Assurer les financements nécessaires

1. La raréfaction des financements publics due aux contraintes budgétaires a amené le groupe à se montrer sélectif dans l'établissement des priorités, notamment en les échelonnant dans le temps (voir chapitre 5). **Il n'en demeure pas moins que les projets prioritaires du réseau transeuropéen recensés par le groupe après un effort particulier de sélectivité⁵⁷ représentent des investissements estimés à 235 milliards d'euros⁵⁸ jusqu'en 2020, soit le double des projets d'Essen actuels.**
2. À cela s'ajoutent les investissements qui seront nécessaires pour les projets à plus long terme, et d'autres projets portant sur le réseau transeuropéen recensés dans ce rapport, qui sont importants pour la cohésion territoriale. **Toutes ces priorités ne représentent cependant qu'une partie de l'ensemble du réseau transeuropéen.** Le groupe tient naturellement à souligner qu'il est nécessaire de financer également la réalisation d'autres éléments du réseau transeuropéen non mentionnés ni détaillés dans le présent rapport, par exemple des projets de taille plus modeste, qu'il s'agisse de liaisons d'accès aux grands axes ou des systèmes de gestion nécessaires pour mieux utiliser les infrastructures existantes. **Le coût de l'ensemble du réseau transeuropéen de transport, y compris des projets n'ayant pas été reconnus comme étant des projets prioritaires dans le présent rapport, s'élève à environ 600 milliards d'euros.** En outre, l'entretien et la réhabilitation du stock d'infrastructures existantes pèsent de plus en plus sur les comptes publics.

Coût des projets prioritaires et importants⁵⁹

Milliard €	2004-2020	Dont, pour la période 2004-2013	Dont, pour la période 2014-2020
Liste 0	80	80	0
Liste 1	142	125	17
Liste 2	13	3	10
Liste 3	22	20	2
Total	257	228	29

3. Les chiffres reposent sur les informations fournies par les membres [Ils feront l'objet de légers réajustements jusqu'à la publication du rapport final.] Le tableau pose l'hypothèse, pour simplifier, que les besoins de financement se répartissent équitablement sur l'ensemble des périodes de construction. Faute de données, il

⁵⁷ Listes 0, 1 et 2.

⁵⁸ Ces chiffres comportent une marge d'incertitude importante inhérente à l'estimation en amont du coût des grands projets d'infrastructures. L'expérience fait penser au groupe qu'ils sont sous-estimés.

⁵⁹ La période budgétaire correspondant aux prochaines perspectives financières n'est cependant pas fixée.

exclut le coût des priorités horizontales mentionnées dans les chapitres 6.2 et 6.3. Il convient par ailleurs de préciser que le coût des investissements après 2004 ne tient pas compte des projets qui pourraient se surajouter d'ici là .

4. La question du financement des projets prioritaires du réseau transeuropéen, et plus généralement de toutes les infrastructures de transport, revêt dès lors une importance capitale. Le groupe accueille donc avec grand intérêt la communication de la Commission intitulée "*Développer le réseau transeuropéen de transport: des financements innovants*"⁶⁰ qui fait le point sur ce sujet. Au vu de la communication, le groupe estime que des mesures doivent être prises pour attirer davantage de capitaux privés afin de faciliter la réalisation des projets prioritaires. Le groupe précise cependant qu'en fin de compte ce sera au contribuable ou aux usagers de payer la note. Il fait remarquer que la part payée par les utilisateurs devrait bientôt augmenter, à l'instar de ce qui se passe déjà dans d'autres pays depuis quelques années.
5. Certaines grandes infrastructures peuvent être financées entièrement par des redevances. Le groupe considère ainsi que la construction de nouvelles capacités aéroportuaires ou l'augmentation significative des capacités existantes peut, en règle générale, être financée à partir des futures redevances. À cet égard, le groupe est d'avis que des projets tels que la construction d'un nouvel aéroport à Berlin, projet néanmoins considéré comme hautement prioritaire, doivent se faire sans aide financière de la Communauté, sauf pour les études. Les aéroports dans les régions isolées et moins développées constituent une exception et, au titre des instruments financiers structurels, devraient pouvoir bénéficier d'aides de la Communauté.

6.6.1.1 Prendre en compte la contrainte des finances publiques

6. Le sous-investissement dans les infrastructures caractérise la période passée, aussi bien dans l'Union européenne actuelle que dans les pays en voie d'adhésion. Le groupe est d'avis que si cette tendance générale se confirme, cela nuira à la croissance économique et au développement durable.
7. Outre l'importance des investissements, la plupart des projets recommandés par le groupe présentent des incertitudes concernant leur coût final ex-post et les recettes futures. Ces risques, inhérents aux projets d'infrastructures, rendent aléatoire la rentabilité pour des investisseurs privés. De ce fait, ces projets ne peuvent pas être réalisés sans financement public, du moins partiel, au titre notamment d'une aide communautaire.
8. Le groupe souligne que les projets prioritaires retenus offrent de grands avantages socio-économiques en termes de réduction des coûts (internes et externes), d'amélioration de la qualité des transports et de développement du territoire. Par ailleurs, ces projets présentent une valeur ajoutée européenne particulièrement élevée. Ils faciliteront les échanges transnationaux et contribueront au développement durable des transports à l'échelle de la Communauté en promouvant l'intermodalité. Le groupe insiste sur le fait que, à la différence de nombreux autres secteurs, les projets d'investissement dans le secteur des transports ont une durée de vie de plusieurs dizaines d'années, et qu'ils servent les générations futures.

⁶⁰ COM (2003) 132.

9. **Dès lors que ces projets augmentent le potentiel de croissance à long terme, accentuent la dynamique du marché intérieur, et contribuent au développement durable, ils peuvent être considérés comme des investissements productifs⁶¹ ayant des effets positifs pour l'ensemble de l'Union et sa compétitivité.**
10. Le recommande donc aux États membres de bien prendre en considération ces avantages au moment d'envisager les financements nécessaires. À cet égard, le groupe signale, d'une part, l'importance de ces projets pour la compétitivité à long terme de l'Union et, d'autre part, les contraintes budgétaires qui pèsent actuellement sur les finances publiques. **Le groupe attire l'attention des responsables politiques sur le risque d'écarts importants, et sur une longue période de temps, entre les investissements nécessaires pour réaliser ces projets prioritaires et le cadre budgétaire auquel les États membres et la Communauté sont actuellement tenus.**
11. Il convient toutefois de remarquer que les investissements annuels nécessaires pour réaliser les projets des listes 0, 1, 2 et 3, ne représentent que 0,16% du PIB de l'Union élargie, encore que ce pourcentage puisse être plus élevé pour tel ou tel État membre. Chaque projet prioritaire étant clairement défini, les dépenses publiques correspondantes sont donc aisément identifiables.

6.6.1.2 Un principe de territorialité fortement ancré

12. Ce sont l'État et les collectivités locales qui supportent la plus grosse partie des financements publics et des risques inhérents à chaque projet. Même dans le cas de projets cofinancés par le Fonds de cohésion, les États concernés continuent à assumer les risques de non-exécution du projet, et doivent parfois rembourser les subventions communautaires.
13. Or, les projets prioritaires du réseau transeuropéen portent, par définition, sur le trafic transnational et profitent, en premier lieu, aux utilisateurs des autres États membres. À titre d'exemple, la moitié du trafic transpyrénéen concerne des flux qui ne font que traverser la France. Pas moins de 80% des poids lourds empruntant le tunnel du Brenner ne font que transiter à travers l'Autriche. L'Allemagne va certainement voir sa part de transit augmenter aussi. L'accessibilité et le désenclavement de certaines régions périphériques sont également conditionnés par l'existence de liaisons efficaces sur le territoire des États membres de transit voisins.
14. Il est important de signaler que, exceptionnellement, des pays prennent part au financement de l'infrastructure chez leurs voisins. Le Luxembourg contribue ainsi à hauteur de 100 millions d'euros au financement de la ligne à grande vitesse entre Metz et Luxembourg. Et les Pays-Bas participent au financement du train à grande vitesse en Belgique.
15. Dans les pays où les régions disposent de pouvoirs spécifiques, on observe aussi une participation de plus en plus active de certaines régions au financement d'infrastructures, ce qui permet d'alléger la contributions des budgets nationaux.

⁶¹ Théorie de la croissance endogène.

16. Toutefois, dans la plupart des cas et, dans une moindre mesure dans les pays bénéficiant du Fonds de cohésion, l'apport financier décisif reste, à la charge des autorités nationales qui, en outre, ont la responsabilité de délivrer les autorisations administratives nécessaires.

6.6.1.3 Des instruments financiers communautaires pour relever le défi

17. **Compte tenu de l'importance de l'enjeu consistant à mettre en place un système de transport européen durable et équilibré, de la valeur ajoutée européenne des projets prioritaires et des contraintes financières actuelles, le groupe estime qu'il faudra une aide financière substantielle de la part de la Communauté.**
18. **Le groupe considère notamment que des projets prioritaires d'importance exceptionnelle pour le marché unique, par exemple le franchissement d'obstacles naturels, devraient bénéficier d'un plus grand soutien européen via le budget communautaire.**
19. La Communauté participe au financement du réseau transeuropéen de transport. En effet, le traité confère à la Communauté le mandat non seulement de recenser les projets d'intérêt commun sur le réseau, mais aussi de leur apporter un soutien financier que ce soit par le budget RTE ou par le Fonds de cohésion. Le règlement n° 2236/95 du Conseil⁶² détermine les règles générales concernant l'octroi des aides financières communautaires dans le domaine des réseaux transeuropéens, les études ou la réalisation de travaux de projets d'intérêt commun.
20. Ce soutien prend essentiellement la forme de subventions directes, alors que le règlement permet aussi d'accorder des garanties d'emprunt, des bonifications d'intérêt ou même une participation directe à des fonds de capital-risque. Le groupe est d'avis que toutes ces possibilités doivent être réellement exploitées.
21. Parallèlement, la Communauté participe aussi au financement de ces réseaux à l'aide d'instruments financiers structurels qui concernent les pays et régions les moins développés (Fonds de cohésion et FEDER). En ce qui concerne les connexions à l'intérieur des futurs États membres, l'instrument structurel de pré-adhésion est mis à contribution pour le développement des réseaux dans ces pays. Au total, la participation communautaire dans l'Union européenne actuelle (tous instruments confondus et hors prêts de la Banque européenne d'investissement) s'élève à environ 20 milliards d'euros pour la période 2000-2006. Par l'effet de levier que ces aides sont censées produire, un montant de 100 milliards d'euros maximum pourrait être mobilisé pour la période. **Il est donc clair que la contribution communautaire ne couvre qu'une partie (très) limitée des besoins financiers et s'avère largement insuffisante pour contribuer efficacement au développement des réseaux.**
22. **Le groupe souligne la différence entre, d'une part, le caractère prioritaire des projets recensés dans ce rapport pour répondre à l'augmentation des échanges intracommunautaires et de la mobilité et, d'autre part, l'éligibilité aux financements communautaires.** Ce rapport ne reprend qu'un petit nombre de projets d'intérêt commun, l'accent ayant été mis sur la détermination des éléments stratégiques du réseau. Certains projets d'intérêt commun n'en devraient pas moins

⁶² Modifié par le règlement n° 1655/99 du Parlement européen et du Conseil.

rester éligibles aux instruments financiers structurels de la Communauté, dont les Fonds structurels et le Fonds de cohésion. Néanmoins, le classement sur les listes du chapitre 6.1 ne préjuge en rien de la possibilité pour les projets d'être entièrement financés par fonds privés.

23. En revanche, bon nombre de projets des listes 0, 1 et 2 ne seront pas réalisés dans les temps sans une aide communautaire suffisamment incitative pour mobiliser et coordonner les capitaux publics et privés. **C'est le cas, en particulier, des projets transfrontaliers et, dans une moindre mesure, de certains goulets d'étranglements.**
24. Les projets répertoriés sur la liste 3 sont d'une autre nature. Sans préjuger du zonage (répartition) des futurs instruments financiers communautaires comme les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, le groupe souligne que ces projets s'inscrivent avant tout dans une logique de cohésion territoriale, et qu'ils jouent un rôle déterminant pour le rattrapage économique des pays ou des régions concernés en leur permettant d'accéder aux grands axes de transport. Il est peu probable que les ressources budgétaires de la plupart des pays en voie d'adhésion concernés et la capacité contributive des usagers soient suffisantes pour les financer. Sans une aide financière extérieure significative, notamment de la part de la Communauté, ces projets ne pourront pas être réalisés en temps voulu.
25. La durée de réalisation des projets recommandés par le groupe est considérablement plus longue que celle des perspectives budgétaires de la Communauté. Elle s'étend sur une période couvrant les perspectives fixées par Berlin et Copenhague jusque fin 2006, celles pour la période suivante dont la préparation vient de commencer, mais également les perspectives ultérieures.

Milliard €	1993-1999	2000-2006	2000-2006
		EU15	EU25
Budget RTE	2,2	4,2	4,4
Fonds de cohésion	7,6	9	12,8
FEDER*	5	6	6
ISPA	--	2,1	n.d.
Total	14,8	21,3	23,2

* Estimation DG TREN de la part allouée au RTE-T.

26. Le groupe n'a pas vocation à se prononcer sur la part que devrait prendre la politique du réseau transeuropéen par rapport aux autres politiques communautaires dans les prochaines perspectives financières de la Communauté. Il n'a pas vocation non plus à anticiper les enveloppes budgétaires globales disponibles au niveau de la Communauté.
27. **Le groupe insiste sur le fait qu'une politique des transports durable dans l'Union élargie est une condition préalable à l'intégration européenne, tant au niveau des individus qu'au niveau de l'intégration économique entraînée par le marché intérieur et l'union monétaire.** Il est donc important de souligner que, sur la période 2004-2013 uniquement, les projets prioritaires des listes 0, 1 et 2 représentent un montant total d'investissements de plus de 208 milliards d'euros. **Sans dotation appropriée au titre des futurs instruments financiers concernant le réseau transeuropéen, plusieurs de ces projets prioritaires ne pourront pas être réalisés dans les temps et pourraient même être abandonnés.**

28. À cet égard, le groupe note avec intérêt l'idée du Parlement européen⁶³, dans sa résolution sur le livre blanc sur la politique commune des transports, de "*créer dans le cadre des perspectives financières un Fonds européen des transports, instrument financier à la dotation budgétaire appropriée, s'appliquant à tous les États de l'Union, à tous les modes de transport et à toutes les problématiques du secteur*".
29. La Banque européenne d'investissement (BEI) joue par ailleurs un rôle important. Elle peut emprunter sur les marchés internationaux à des taux avantageux et peut donc octroyer des prêts à des conditions intéressantes pour les projets d'intérêt commun. Depuis 1993, la BEI a accordé 80 milliards d'euros de prêts à des projets du RTE-T dont 40 milliards d'euros pour des partenariats public-privé.
30. **Le groupe salue la volonté de la BEI de créer un nouveau mécanisme d'investissement pour le RTE qui permettrait d'octroyer des prêts à long terme (35 ans) couvrant jusqu'à 75% des coûts des projets RTE-T, et ce à hauteur de 50 milliards d'euros pour la période 2004-2010. Ce mécanisme offrira certaines facilités concernant les échéances, les délais de carence et de remboursement.**
31. Dans le cadre de ce mécanisme, la BEI envisage de donner la priorité aux projets du réseau transeuropéen qui contribuent au développement régional, aux projets transfrontaliers et systèmes de transports intelligents. Le groupe approuve ces priorités, en particulier en ce qui concerne les projets transfrontaliers.
32. De plus, concernant le cadre du financement privé et les partenariats public-privé en matière de RTE, outre le mécanisme financier structuré existant pour les prêts à haut risque, la BEI pourrait prévoir un régime spécial de garantie pour les investissements à long terme.
33. On pourrait aussi envisager de créer un fonds de financement des infrastructures destiné à fournir des capitaux propres et des crédits mezzanine afin d'accroître les fonds des sociétés responsables des projets (ou de toute autre structure spécifique de projet) et à financer des études de lancement et de faisabilité. Le fonds pourrait être géré par la BEI et alimenté par la Commission, la BEI et le secteur privé. Il donnerait la priorité aux projets prioritaires recensés dans le présent rapport.
34. Une structure spécifique (SPV), pourrait racheter des portefeuilles de prêts aux institutions financières nationales, les garantir et émettre des obligations bénéficiant de la note AAA. Cela libérerait de nouvelles ressources à investir dans les RTE tout en atténuant les exigences de fonds propres pour les institutions financières d'origine. Le groupe BEI pourrait participer à ces transactions.

6.6.1.4 Une plus grande efficacité des aides financières communautaires

35. Les ressources communautaires sont très limitées, et donc précieuses. Il convient d'assurer la meilleure gestion possible de ces ressources. L'expérience montre que, dans leurs demandes de subventions, les pays privilégient le saupoudrage sur une multitude de petits projets. Les projets d'Essen, pourtant déclarés prioritaires par les chefs d'État et de gouvernement, n'auront reçu que 40% du budget consacré au réseau transeuropéen pendant la période 2000-2006 et un peu moins de la moitié de

⁶³ Résolution du 12 février 2003. Rapporteur M. Juan de Dios Izquierdo Collado. Paragraphe 82.

l'enveloppe disponible au cours de la période précédente. Puisque les projets recommandés par le groupe⁶⁴ présentent une forte valeur ajoutée européenne, **le groupe recommande que leur soit consacrée, à l'avenir, une part plus importante des instruments financiers disponibles pour le réseau transeuropéen.** Ce type de concentration doit en principe s'appliquer aussi aux instruments financiers structurels dans les pays concernés.

36. La coexistence de divers instruments financiers, ayant chacun leur propre logique, entraîne une asymétrie des taux d'intervention entre les pays et régions éligibles aux instruments financiers structurels et ceux seulement éligibles au budget du réseau transeuropéen. Par conséquent, les travaux sur les corridors reliant les pays périphériques aux pays de transit accusent un retard excessif sur le territoire de ces derniers, peu incités à investir dans des infrastructures profitant au premier chef à leurs voisins. À cet égard, l'extraterritorialité de l'éligibilité aux instruments financiers structurels ou aux nouveaux instruments financiers pourrait constituer une solution qu'il convient d'examiner dans le cas des tronçons transfrontaliers des projets sur les grands axes.
37. **En général, le taux d'intervention des financements communautaires devrait être fonction des bénéfices retirés par d'autres pays, en particulier les pays voisins.** Une telle modulation ne serait pas contraire au principe de territorialité du financement des infrastructures, mais devrait profiter en premier lieu aux projets transfrontaliers empruntés par les transports à longue distance.
38. De telles connexions transfrontalières sont essentielles pour les échanges entre États membres et pour la connectivité le long des grands axes transeuropéens. L'effet "frontière" se traduit souvent par un trafic local plus faible, ce qui tend à réduire la rentabilité financière des projets transfrontaliers par rapport à ceux situés au cœur des réseaux nationaux. Le fossé à combler par les financements publics est donc plus important.
39. Or, les autorités nationales se montrent généralement très réticentes à financer des tronçons transfrontaliers, en raison de la complexité de la coordination entre États membres pour définir et réaliser un projet. Une telle réticence s'explique aussi par les arbitrages budgétaires rendus au profit des infrastructures correspondant aux priorités nationales, sans tenir compte de l'intérêt général européen. **Il convient de rappeler que la plupart des tronçons transfrontaliers mentionnés dans le présent rapport ne seront réalisés qu'après 2010, contrairement aux autres tronçons.**
40. **Le groupe défend l'idée que la Communauté pourrait jouer un rôle plus actif pour promouvoir la réalisation des connexions transfrontalières,** et qu'il faudrait attentivement examiner la possibilité d'augmenter le taux d'intervention communautaire au titre du budget RTE-T, comme l'avait déjà proposé la Commission dans sa proposition du 3 décembre 2001⁶⁵. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, l'impact budgétaire d'une telle évolution ne serait pas exorbitant, le coût des tronçons

⁶⁴ Y compris les projets relatifs aux chapitres 6.2 et 6.3

⁶⁵ COM (2001) 545 final.

transfrontaliers sur la période 2007-2013 étant au total légèrement inférieur à 15 milliards d'euros⁶⁶.

41. Le groupe recommande donc au Conseil et au Parlement européen de réexaminer la proposition de la Commission visant à modifier le règlement (CE) 2235/95 sur l'octroi d'aides financières au titre du réseau transeuropéen, afin de porter ces aides à 20% dans le cas de certains projets transfrontaliers au lieu de 10% actuellement, proposition acceptée par le Parlement européen. Sans préjuger de l'issue de la procédure de codécision, il est évident que cette proposition peut constituer une première mesure concrète en faveur des aides fondées sur les bénéfices tirés par les pays voisins.

6.6.1.5 Le partenariat public-privé: une meilleure gestion des risques et des coûts

42. La capitalisation des différents marchés financiers en Europe se chiffre en plusieurs billions d'euros. En théorie, ils pourraient très aisément répondre aux besoins financiers pour achever le réseau transeuropéen de transport. Le problème n'est donc pas le manque de capitaux privés. La difficulté majeure réside au niveau du partage des risques entre investisseurs privés et pouvoirs publics. Un cadre réglementaire plus clair et plus homogène en Europe permettrait sans doute d'inciter les investisseurs privés à supporter une part de risques plus grande et à axer davantage de fonds privés sur la construction d'infrastructures.

43. Aujourd'hui, sauf à de rares exceptions, le développement des ports et des aéroports peut s'autofinancer à l'aide des recettes générées par les infrastructures. En revanche, il n'en va pas de même dans les transports terrestres:

- le rail, dont le développement a pourtant été largement financé par des investisseurs privés tout au long du XIX^e siècle, est concurrencé par la gratuité de la quasi-totalité des routes;
- les voies de navigation intérieure, qui ont beaucoup souffert du manque chronique d'investissements, pendant près de deux siècles;
- les poids lourds ne contribuent qu'à une partie relativement faible des péages autoroutiers alors que l'essentiel des coûts de réalisation des infrastructures sont conditionnés par les caractéristiques techniques et de construction que ces poids lourds exigent.

44. Dans les transports terrestres, les investisseurs privés ne peuvent généralement pas assumer la totalité des coûts de construction en raison même des redevances d'utilisation des infrastructures relativement - et artificiellement - bas. Il faut donc avoir recours à des financements mixtes.

⁶⁶ Cette estimation inclut les projets dans les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion mais exclut les autoroutes maritimes.

45. Ces montages⁶⁷, par le biais de concessions, permettent aux États de limiter leur aide financière à ce qui est nécessaire pour combler la différence entre ce qui est rentable du point de vue de la collectivité et ce qui est financièrement rentable. Dans le cas de grands projets complexes, notamment les projets ferroviaires transfrontaliers, ces montages s'avèrent toutefois extrêmement difficiles et, en tout état de cause, l'apport potentiel du secteur privé est limité compte tenu des risques et de la très longue durée d'amortissement. En tout cas, le groupe souligne que, tant pour les chemins de fer que les voies navigables, le potentiel du capital privé est très faible.
46. **Même s'ils ne fournissent pas une part importante de capital privé, les partenariats public-privé ont cependant une vertu essentielle, celle d'exiger une plus grande transparence des coûts et donc d'obliger les pouvoirs publics à assurer une gestion plus rigoureuse.** Ils obligent les États à clarifier leur politique à long terme (réglementation, tarification des infrastructures) et à s'engager, contractuellement, à limiter les risques. Un partage clair des risques entre la puissance publique et le secteur privé est essentiel. Or ceux-ci sont de nature très différente (risques inhérents au niveau futur des recettes⁶⁸, risques de dérapage du coût d'un projet lors de sa construction, risques liés au change pour les États hors de la zone euro) et sont donc particulièrement difficiles à évaluer.
47. La pratique d'évaluation des risques est toujours peu répandue dans un secteur relevant traditionnellement de la sphère publique. En effet, les décideurs n'ont pas le réflexe de rechercher des solutions de financement mixtes (public-privé). Cette position traditionnelle décourage donc les investisseurs privés. **Le groupe propose que, à l'avenir, les grands projets prioritaires du réseau transeuropéen soient soumis à une analyse des différents risques et des possibilités de financement privé et suggère que la Commission examine cette question avec la BEI.**
48. La répartition des risques constitue la clé de partenariats public-privé réussis. Les mécanismes de garantie jouent un rôle essentiel à cet égard. La communication de la Commission sur le développement du réseau transeuropéen avance l'idée que la Communauté fournisse aux concessionnaires des garanties contre le risque de non-réalisation ou de retards de certains tronçons⁶⁹. Par exemple, la société qui se verra accorder la concession pour la construction et l'exploitation de la ligne ferroviaire entre Figueres et Perpignan pourrait, grâce à une telle garantie, couvrir la perte de revenus due à la non-réalisation du tronçon entre Perpignan et Nîmes.
49. La Communauté pourrait ainsi, comme l'y autorise l'article 103 du traité CE, accorder conjointement avec les États membres concernés et la Banque européenne d'Investissement, des garanties de prêts pour le financement de projets prioritaires. Ces garanties traduiraient l'intérêt et la confiance de l'Union en projet particulier.

⁶⁷ Les partenariats public-privé (PPP) ont pour principal objectif de fournir des services publics avec la participation et l'aide financière du secteur privé. Lorsque le PPP prend la forme d'une concession, le secteur public reste le propriétaire de l'infrastructure mais les risques sont endossés par le concessionnaire.

⁶⁸ Notamment si les priorités en matière de politique des transports changent.

⁶⁹ Les règles de surveillance des déficits publics ne concernent pas les garanties accordées par les États et les régions.

50. Pour couvrir ces garanties, il faudrait envisager la création d'un fonds de mutualisation des risques. À l'instar des systèmes d'assurances, il s'agirait de mutualiser les risques d'un nombre suffisant de projets. Ce fonds de mutualisation pourrait être mis en place suivant des modalités à déterminer avec la BEI et alimenté par les États membres concernés et la Communauté.
51. **La dotation de cette réserve devrait tenir compte du degré de probabilité de voir se réaliser des risques réduits.** La contribution du budget communautaire à ce fonds de mutualisation serait financée par la ligne budgétaire RTE-T ou éventuellement les contributions d'autres instruments financiers, comme les Fonds structurels et de cohésion. **Le groupe invite la Commission à examiner la faisabilité de ces nouveaux mécanismes de garantie et à évaluer les potentialités d'une telle approche dans le cadre des travaux sur les nouvelles perspectives financières.**
52. Dans le cadre du développement des autoroutes maritimes, l'enjeu n'est pas tant d'attirer des capitaux privé que d'organiser des services d'intérêt général dans le respect des règles de concurrence. Des partenariats public-privé, de bien plus petite envergure et de nature différente, sont ainsi également nécessaires.
53. Faute de temps, le groupe n'a pas pu estimer le potentiel des capitaux privés dans le financement des projets prioritaires. Sur la base de l'expérience et des prévisions fournies par les plans nationaux, le groupe estime que 10% à 30% au mieux de l'enveloppe globale des coûts des projets pourrait être assurée par le secteur privé dans le domaine des transports terrestres. Bien entendu, la part varie considérablement d'un projet à un autre. Il convient d'adopter une approche au cas par cas pour bien mesurer la contribution potentielle des investisseurs privés. **Le groupe invite la Commission à en définir le cadre.**

6.6.2 Adapter le cadre politique et juridique

54. Les partenariats public-privé doivent faire face à d'importants obstacles de nature juridique, économique et parfois politique. Le groupe estime nécessaire de diffuser des bonnes pratiques et, à moyen terme, d'actualiser le cadre juridique existant afin de le rendre plus attrayant notamment pour les investisseurs privés.

6.6.2.1 Le droit des concessions

55. La révision du régime juridique des concessions a déjà été entamée dans un certain nombre d'États membres. En l'état actuel du droit communautaire, les concessions ne sont pas couvertes par les directives relatives aux marchés publics (à l'exception des concessions qui comprennent des travaux dont la réalisation est soumise à certaines dispositions de la directive 93/37). Dans sa communication interprétative du 29 avril 2000, la Commission a néanmoins clarifié les principes qui découlent des dispositions du Traité en matière de libertés fondamentales, et notamment les obligations de mise en concurrence et d'égalité de traitement. La Cour de Justice a confirmé cette interprétation, notamment dans son arrêt *Telaustria*⁷⁰.

⁷⁰ Affaire 324/98, arrêt du 7 décembre 2000.

56. À l'occasion de la refonte des directives en matière de marchés publics⁷¹, la Commission a proposé d'introduire une nouvelle procédure de passation des marchés, dénommée "dialogue compétitif". Cette procédure s'applique aux marchés complexes, notamment lorsque l'entité adjudicatrice n'est pas en mesure de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins, ou le montage juridique et/ou financier d'un projet. La procédure de dialogue compétitif permet des dialogues bilatéraux avec différents candidats à un stade initial. Une fois que l'entité adjudicatrice est en mesure d'identifier la ou les solutions susceptibles de répondre à ses besoins, le dialogue est clôturé. Il est alors suivi d'une phase de soumission et d'évaluation des offres. **Le groupe note avec intérêt ces évolutions.**

6.6.2.2 La régulation de la concurrence dans les transports

57. La cohérence des politiques de transport est primordiale pour mobiliser les investisseurs privés. Le groupe souligne donc combien il est important que l'application des politiques de transport au niveau des États et de la Communauté soit cohérente avec cette liste de priorités, une fois celle-ci arrêtée par le Conseil et le Parlement. L'absence de coordination des investissements consacrés aux infrastructures, la faible compétitivité des marchés des transports, la gestion inadaptée de la demande, l'absence de normes communes sont autant de facteurs qui affectent directement la viabilité économique des grands projets recensés par le groupe. À cet égard, la clarification des normes d'interopérabilité, actuellement en cours de définition, applicables dans les nouveaux États membres est primordiale.

58. Les réformes sectorielles en cours, en particulier dans les transports ferroviaires ont un rôle déterminant. L'ouverture à la concurrence du marché du fret ferroviaire décidé par le Conseil et le Parlement offre de nouvelles possibilités commerciales à l'échelle européenne. Ces nouvelles règles, accompagnées d'un ensemble de normes techniques pour assurer l'interopérabilité, doivent encore être mises en œuvre. **Le groupe souligne que leur application améliore les aspects économiques de la plupart des projets recommandés dans le présent rapport. Les nouvelles infrastructures ne serviront donc plus à faire circuler des trains de marchandises à vide, puisque des chargements de retour pourront être organisés.**

6.6.2.3 La tarification de l'usage des infrastructures

59. **Le groupe souligne, en particulier, la nécessité d'un cadre commun stable en matière de tarification des infrastructures. La tarification de l'usage des infrastructures permettrait de créer un cadre plus propice aux investissements, ne serait ce qu'en donnant aux gestionnaires d'infrastructure la possibilité de couvrir tout ou partie de leurs coûts.**

60. Le groupe rappelle que, dans ce contexte, la construction et le financement de tunnels dans les Alpes (et ultérieurement dans les Pyrénées) dans les délais proposés ne sont réalistes que si un cadre approprié permet le financement croisé de ces nouvelles infrastructures à partir des péages routiers actuels ou futurs, ou une contribution communautaire plus importante.

⁷¹ COM (2000) 275 final.

61. Le groupe remarque que le financement croisé est autorisé dans plusieurs États membres, pour autant qu'il existe un lien fonctionnel évident - sur le plan de la disponibilité et de la qualité - entre les différentes infrastructures concernées. Il note que le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 a invité la Commission à présenter un nouvel instrument législatif modifiant la directive 1999/62 (appelée directive "Eurovignette") et suggère, conformément à ce qu'avait annoncé la Commission, qu'un tel instrument précise les conditions d'application du financement croisé compte tenu de ce qui précède.

6.6.3 *Organiser la coordination des investissements*

6.6.3.1 La coordination au sein des grands axes européens

62. La rentabilité des investissements est étroitement liée au séquençage de la mise en service des différents tronçons sur l'axe en question. L'expérience montre que la rentabilité socio-économique de grands projets du réseau transeuropéen s'est avérée décevante en raison de retards dans les travaux d'autres projets situés sur les mêmes axes transeuropéens. Les investissements doivent être donc synchronisés au mieux le long des grands axes.

63. Une coordination plus étroite est donc nécessaire entre pays concernés par un même axe. Pour chaque grand axe (corridor) européen, une instance de coordination, à laquelle la Communauté participerait, pourrait être créée pour la durée des projets prioritaires situés sur l'axe. L'article 155 du traité CE confère à la Commission la mission de prendre toutes initiatives utiles pour promouvoir la coordination entre États membres. Il appartiendrait donc à la Commission de désigner une personnalité, en accord avec les États membres concernés, chargée de coordonner, d'encourager la coopération et d'assurer le suivi nécessaire, ainsi que de prendre les mesures pour son bon fonctionnement.

64. Cette idée rejoint celle de la structure européenne évoquée par la Commission dans sa communication intitulée "*Développer le réseau transeuropéen de transport*". Ces instances pourraient évoluer, à long terme, vers des structures communes responsables de la promotion des projets auprès des investisseurs privés et publics, et les États membres directement intéressés à la réalisation d'un projet prioritaire pourraient obtenir des capitaux. Ceux qui ne peuvent ou ne souhaitent pas être directement impliqués dans la gestion de grands projets pourraient confier cette mission à cette structure.

65. Sans préjuger des futures perspectives financières et des aides structurelles qui seront disponibles après 2006, le groupe recommande aux États membres concernés de préparer dès maintenant leurs plans et leur programmation de transport pour la prochaine période budgétaire sur la base des priorités définies dans le présent rapport.

6.6.3.2 Des entités juridiques transnationales pour les grands projets transfrontaliers

66. La coordination entre les différents participants à un projet (qu'il s'agisse d'entités publiques ou privées) est indispensable, surtout pour les infrastructures transfrontalières. Cependant, la mise en place d'une structure par projet afin de gérer chaque projet pendant la phase de développement et de recueillir les capitaux publics et privés nécessaires, risque d'être une tâche assez complexe. L'approbation par le

Conseil, le 8 octobre 2001, du statut de **société européenne** (SE) apporte d'ores et déjà des éléments de solutions.

67. Le statut de société européenne doit en effet permettre, dès sa mise en application, en 2004, une simplification et des économies d'échelle substantielles dans la constitution de sociétés chargées de gérer des projets transfrontaliers. C'est dans le cadre de cette société européenne (avec des capitaux de participation autorisés par les États membres, des entreprises privées et une participation de la BEI) que l'on pourrait envisager de créer des entreprises pour les grands projets RTE-T transfrontaliers, en utilisant à cet effet la structure, sinon du moins l'esprit, de l'entreprise commune Galileo.

6.6.4 Adapter les méthodes d'évaluation au développement durable

6.6.4.1 Des méthodes d'évaluation économique plus homogènes

68. L'impact socio-économique d'un projet est à la base de toute décision d'investissement d'infrastructure. Les méthodes pour calculer les coûts et avantages d'un projet d'infrastructure constituent à cet égard un outil de planification précieux. Le groupe constate la grande diversité des pratiques entre États membres et entre modes de transport. Non seulement les méthodes divergent beaucoup dans leur appréciation des effets externes, mais aussi concernant des critères tels que les taux d'actualisation affectant directement la prise de décision. Cette diversité nuit à la clarté et à la transparence des évaluations dans le cas de projets transfrontaliers. L'harmonisation de ces méthodes apparaît donc souhaitable. **Dès lors que la Communauté devient un partenaire financier important pour la réalisation de projets transfrontaliers, il serait logique que la Commission propose des méthodes communes d'évaluation.** En outre, la Commission évalue les demandes de subvention au titre des instruments financiers structurels, par des méthodes harmonisées d'estimation des coûts et avantages. Cette approche constitue un vecteur puissant de diffusion et d'harmonisation des bonnes pratiques en matière d'analyse coût/avantage.
69. Les pratiques actuelles montrent d'autres limites, notamment en ce qui concerne les infrastructures ferroviaires. Les effets positifs des infrastructures ferroviaires sur le développement durable ne se font sentir qu'à très long terme, ce que les méthodes traditionnelles d'analyse coût/avantage ne permettent pas de prendre correctement en compte. Par ailleurs, certains États membres accordent une grande importance aux gains de temps favorables aux voyageurs, mais ne s'intéressent pas suffisamment à la valeur ajoutée représentée par l'existence de nouvelles capacités de fret ferroviaire. Le marché ferroviaire actuel est en train de subir de profonds changements du fait, notamment, de l'ouverture à la concurrence, et on ne peut plus prévoir l'évolution du trafic à partir des tendances passées. De même, les effets des infrastructures de l'ensemble des modes de transport sur la répartition spatiale des activités sont difficiles à intégrer de façon transparente dans l'évaluation, ce qui conduit à les sous-estimer mais aussi à les surestimer. **Le groupe recommande par conséquent à la Commission de continuer de soutenir les recherches dans ce domaine et de diffuser les bonnes pratiques.**

6.6.4.2 Prendre en compte le développement durable

70. La limitation des émissions de gaz à effet de serre représente sans doute le plus grand défi environnemental de la politique actuelle des transports. Parmi les activités humaines, le secteur des transports est un des principaux responsables de la production de ces gaz. L'augmentation des émissions de dioxyde de carbone ne peut pas être maîtrisée sans une forte volonté politique d'aboutir à un transfert modal significatif vers le rail et les voies d'eau. Il sera difficile, dans le cas contraire, de respecter les engagements que l'Union a pris dans le cadre du protocole de Kyoto, même avec les progrès technologiques attendus de la part de l'industrie automobile dans les prochaines décennies. C'est pourquoi le groupe a attaché une grande importance au critère relatif au développement durable. **Les priorités du groupe sont parfaitement conformes à l'objectif fixé par le Conseil européen de Göteborg de privilégier, autant que possible, les infrastructures pour le transport intermodal, le transport ferroviaire, le transport maritime et le transport fluvial.**

6.6.4.3 Les procédures d'évaluation de l'impact environnemental

71. La réalisation des projets prioritaires doit être exemplaire en ce qui concerne le respect des différentes directives communautaires relatives à la protection de l'environnement, notamment de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁷² et de la directive 92/43 sur la conservation des habitats naturels et la faune et la flore sauvage.⁷³ **Le groupe n'a pas ignoré le fait que les infrastructures peuvent entraîner certaines nuisances pour leur environnement immédiat. Il convient selon lui de les pallier, autant que possible à la source, dès le stade de la conception (sécurité, pollution sonore, pollution de l'eau, etc.).**

72. La législation relative à la protection de l'environnement est souvent désignée comme l'une des causes des retards trop fréquents dans la réalisation de grands projets. Même si la prise en compte des effets sur l'environnement peut contribuer à rallonger la durée des études et de maturation d'un projet, le groupe tient à souligner que cela permet d'aboutir à des infrastructures de meilleure qualité et plus respectueuses, in fine, du développement durable. Il appartient aux promoteurs d'infrastructures et aux décideurs politiques d'anticiper ces longs délais de maturation et de démarrer les études des projets très en amont. Trop souvent, les études ne sont pas suffisamment avancées lorsque l'heure des choix politiques arrive. En particulier, le groupe estime que certains des projets prioritaires retenus auraient gagné à être à un stade plus avancé de leurs études pour les besoins des travaux du groupe.

73. Pour éviter des retards dans la suite de la planification, les gestionnaires de réseaux doivent intégrer l'aspect environnemental le plus en amont possible, notamment à l'aide des exigences de la directive 2001/42/CE sur les évaluations stratégiques environnementales. Le COREPER avait déjà proposé au Conseil des transports du

⁷² JO L 175 du 5.7.1985, p. 40.

⁷³ JO L206 of 22.7.1992, p. 7

25 septembre 2002 d'inviter la Commission à élaborer, en accord avec les États membres, des méthodes pour mettre en œuvre l'évaluation stratégique environnementale avec l'objectif d'assurer entre autres une coordination adéquate, d'éviter une multiplication des efforts, et d'aboutir à une simplification et une accélération des procédures pour les projets transfrontaliers et les corridors. **Le groupe souscrit à cette demande afin d'aboutir rapidement à une méthodologie commune à l'ensemble des projets prioritaires - et autres projets du réseau transeuropéen de transport - pour l'application de cette directive.**

6.6.4.4 Faciliter ces procédures par des commissions d'enquêtes transnationales

74. Le groupe a examiné la question de l'harmonisation des procédures ayant trait à la protection de l'environnement. Le groupe invite notamment la Commission à réfléchir à la possibilité de permettre une **procédure d'enquête publique unique couvrant plusieurs États membres** et non pas seulement l'État membre promoteur du projet. Une commission d'enquête "transnationale" serait ainsi mise sur pied pour recueillir l'avis de toutes les parties intéressées sur les territoires des États membres concernés.
75. Une telle procédure serait un outil à la disposition des États membres qui le souhaitent. **Elle serait optionnelle, dans le sens où elle ne sera appliquée que si les États membres concernés par le projet ont préalablement manifesté leur souhait d'y avoir recours.** Une telle procédure pourrait d'ailleurs concerner tout projet d'infrastructures en général, qu'il s'agisse de transports, d'énergie ou de télécommunications, au-delà de ceux situés sur le RTE-T.
76. Par ailleurs, la procédure devra s'inspirer de la convention d'Espoo de 1991 sur les études d'impact environnemental dans un contexte transfrontalier⁷⁴. Cette convention définit les principes à suivre pour prendre en compte les effets transfrontaliers des projets dans les études d'impact, que ces projets soient ou non transfrontaliers, et pour les échanges d'information entre pays concernés. La procédure envisagée dans le cas d'espèce irait plus loin que cette convention en prévoyant une procédure unique d'étude d'impact et d'enquête publique dans tous les États membres concernés.
77. Une telle procédure offrirait plusieurs avantages. Elle impliquerait une **enquête unique dans les différents États concernés** plutôt qu'une juxtaposition de procédures nationales qui ne sont pas forcément coordonnées. Elle instaurerait **la réalisation d'une étude d'impact unique** pour l'ensemble du projet. En effet, il est urgent de tenir compte des effets, positifs ou négatifs, à l'échelle non pas de l'État promoteur du projet mais de tous les États membres concernés par le projet en question. Elle permettrait d'organiser une **consultation, en conformité avec la directive 2001/42/CE, de toutes les parties concernées dans plusieurs États membres.**

⁷⁴ Disponible sur le site de l'UNECE à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/env/eia/eia.htm>.

6.7 SIMPLIFIER LES RÉVISIONS ULTÉRIEURES DES LISTES DE PROJETS PRIORITAIRES

6.7.1 Des révisions périodiques nécessaires

1. La liste des projets prioritaires n'est pas figée: elle doit évoluer dans le temps et refléter la réalité des besoins et le degré d'avancement des projets. La révision de la liste des projets prioritaires doit rester souple. Lorsque des projets ne démarrent pas avant la date prévue pour les projets figurant sur la liste 1, leur qualité en tant que projet prioritaire portant sur le réseau transeuropéen devrait être obligatoirement réexaminée. On peut citer également le cas des projets revêtant une très haute importance pour l'Europe, tels que ceux de la liste 2, qui peuvent être poursuivis lorsque les parties concernées parviennent à trouver un accord politique en matière d'alignement et de calendrier, par exemple.
2. Le groupe Christophersen avait déjà recommandé une révision régulière de la liste des projets prioritaires, mais dix ans se sont écoulés depuis et l'expérience a montré que ce laps de temps entre deux révisions est beaucoup trop long. C'est pourquoi la Commission, estimant qu'il fallait mettre à jour la liste du Conseil européen d'Essen, a présenté de nouvelles propositions.

6.7.2 La liste des projets prioritaires évolue

3. Le groupe propose que la liste des projets prioritaires, et par conséquent les orientations sur le réseau transeuropéen de transport, soient révisées au bout d'un certain temps. La durée de vie des orientations et de la plupart des projets prioritaires dépasse de loin la durée des perspectives budgétaires de la Communauté. Le groupe suggère donc de synchroniser la révision avec le calendrier des perspectives budgétaires de la Communauté.
4. Un groupe de représentants désignés par les ministres des transport devrait être créé à cette fin, au plus tard en 2010⁷⁵. Les recommandations du groupe devraient être adressées à la Commission en temps voulu afin que celle-ci puisse préparer une proposition de révision des orientations ainsi que les perspectives budgétaires ultérieures. Il convient de remarquer que la procédure de codécision nécessaire à l'adoption des orientations communautaires et, par conséquent des projets prioritaires, prend un certain temps et qu'elle doit être dûment prise en compte au moment de la planification.
5. Un délai de douze mois devrait par ailleurs être accordé à ce groupe pour qu'il puisse effectuer des analyses plus approfondies. La période de six mois accordée au groupe actuel a été jugée trop courte.
6. Le groupe propose que le prochain exercice soit précédé par une analyse de l'intérêt socio-économique et de la viabilité économique et financière de chaque projet afin de lui permettre de mieux comprendre les risques associés aux différents projets. Il estime notamment que la BEI devrait être en mesure de donner un avis éclairé sur la viabilité financière des projets.

⁷⁵ En supposant que les prochaines perspectives budgétaires couvrent une période de 7 ans.

7. Il conviendrait à cet effet que la Commission invite les États membres à soumettre leurs projets au moins six mois avant la création du groupe, afin que les services de la Commission et de la BEI puissent examiner les projets en détail, bien avant que le groupe commence ses travaux. En cas de doute sur des aspects économiques, environnementaux, sociaux ou techniques de certains projets, le secrétariat du groupe devrait pouvoir faire appel à l'avis d'experts indépendants. Il conviendrait de fournir au groupe, dans les délais requis, une documentation plus complète et à jour sur l'analyse du trafic, accompagnée de cartes montrant le volume de trafic sur les principaux axes routiers, pour que le groupe puisse effectuer ses travaux.

6.7.3 *L'approche "de bas en haut" ne suffit plus*

8. Compte tenu de l'intégration des réseaux transeuropéens de transport, l'approche "de bas en haut" ne suffit plus pour définir les projets prioritaires. Aucun État membre ne peut se targuer d'avoir une vue d'ensemble des besoins de transport à l'échelle de l'Union européenne.
9. Le groupe suggère par conséquent de créer un observatoire européen des transports qui serait chargé de dresser régulièrement l'inventaire du trafic sur les principaux axes et de préparer des prévisions de circulation types pour l'Europe. L'observatoire fournirait les instruments proposés au chapitre 6.6. Plus important encore, il aiderait la Commission à remplir les obligations qui lui incombent en vertu du traité, en faisant des propositions sur le choix des projets prioritaires et en tirant la sonnette d'alarme lorsque les retards pris dans la réalisation des projets occasionnent ou risquent d'occasionner de graves dysfonctionnements au sein du marché intérieur.

7 LISTE DES MEMBRES

- Président : M. Karel **VAN MIERT**
Ancien vice-président de la Commission et commissaire responsable des transports
- Autriche M. Gerold **ESTERMANN**
Directeur, "Gesamtverkehrsmanagement, Logistik und Telematik",
Bundesministerium für Verkehr, Innovation
und Technologie
- Belgique M. Luc **MARECHAL**
Chef de cabinet du ministère de la Mobilité et des Transports
- Danemark M. Thomas **EGEBO**
Secrétaire permanent, ministère des Transports

Adjoint:
M. Jørn **HOLDT**
Head of Internation Division, ministère de Transport
- Allemagne M. Ulrich **SCHÜLLER**
Directeur, Grundsatzabteilung, Bundesministerium für Verkehr, Bau-
und Wohnungswesen

Adjoint:
M. Jürgen **PAPAJEWSKI**
Regierungsdirektor, Bundesministerium für Verkehr, Bau-und
Wohnungswesen
- Espagne D. Antonio **LOPEZ -CORRAL**
Directeur général, Programación Economica
Ministerio de Fomento
- Finlande M. Juhani **TERVALA**
Directeur des infrastructures, ministère des Transports et de la
Communication

Adjoint:
M. Juha **PARANTAINEN**

- France M. Claude **MARTINAND**
Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, CGPC
- Grèce M. Yiannis **ROUBATIS**
Ancien porte-parole du gouvernement et ancien membre du Parlement européen

Adjoint:
M. Christos **DIONELIS**, conseiller du ministre de transport
- Irlande M. Andrew **CULLEN**, directeur général,
Public Transport Planning and Investments,
Department of Transport
- Italie M. Ercole **INCALZA**, conseiller de cabinet auprès de M. Lunardi
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
- Luxembourg M. Paul **SCHMIT**
Commissaire du gouvernement
Secrétaire général du ministère des Transports
- Pays-Bas Dr Neelie **KROES**
Ancien ministre des Transports

Adjoint
Drs. Roel **GANS**, MMC
- Portugal Exmo Senhor
Dr Romeu **REIS**
Directeur, Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Externas-GAERE
- Suède M. Jonas **BJELFVENSTAM**
Secrétaire d'État,

Adjoint:
M. Ulf **LUNDIN**
Directeur, Ministry of Industry, Employment and Communications

Royaume-Uni M. Willy **RICKETT**
Directeur général, Transport Strategy, Roads and Local Transport

Adjoints:
David **Mc MILLAN**
John **STEVENS**

Observateurs désignés par les pays en voie d'adhésion:

Bulgarie M. Dimitar **ZOEV**
Directeur 'Politique des Transports, infrastructures et construction'
Direction du ministère des Transports et des Communications

République tchèque M. Antonin **TESARIK**
Ministère des Transports et des Communications de la République
tchèque

Adjoint:
M. Karel **STEINER**
Director of Transport Policy, International Relations and
Environment Dept., Ministère des Transports

Mr Vratislav **INDRA**,
Government Counsellor, Ministère des Transports

Chypre M. Symeon **MATSI**
Secrétaire permanent, ministère des Communication et Travaux

Adjoint:
M. Iacovos **PAPADOPOULOS**
Directeur Administration, ministère des Communication et Travaux

Estonie M. Anti **MOPPEL**
Chef du département Développement et logistique,
ministère des Affaires économiques et de la Communication

Hongrie M. Zoltan **KAZATSAY**
Secrétaire d'État adjoint, ministère de l'Économie et des Transports

Lettonie M. Vigo **LEGZDINS**
Secrétaire d'État, ministère des Transports de Lettonie

- Lituanie M. Alminas **MACIULIS**
Secrétaire d'État du ministère lithuanien des Transports et des Communications
- Adjoint:
M. Albertas **ARUNA**
Directeur de la direction Investissements dans les transports
Ministère des Transports et des Communications
- Malte Dr. Marc **BONELLO**
Président de l'Autorité Maritime de Malte
Ministère des Transports et de la Communication
- Pologne M. Sergiusz **NAJAR**
Sous-secrétaire d'État, ministère des Infrastructures
- Roumanie M. Sergiu **SECHELARIU**
Secrétaire d'État, ministère des Transports
- Adjoint:
Mme Virginia **TANASE**
Directeur général, Ministry of Public Works, Transport and Housing
- Mr William **PADINA**
Directeur général, Ministry of Public Works, Transport and Housing
- Slovaquie M. Branislav **OPATERNY**
Secrétaire d'État, ministère des Transports, des Postes et des Télécommunication de la République slovaque
- Adjoint:
M. Rudolf Koronthaly
Director of the European Integration Unit, Ministry of Transport, Posts & Telecommunication
- Slovénie M. Boris **ZIVEC**
Secrétaire d'État chargé de la politique des Transports, ministère des Transports

Banque européenne d'investissement (BEI):

M. Ewald **NOWOTNY**
Vice-président

8 LISTE DES REUNIONS

Le groupe à haut niveau s'est réuni aux dates suivantes

- 12 décembre 2002⁷⁶
- 10 janvier 2003
- 28 janvier 2003
- 14 février 2003
- 7 mars 2003
- 31 mars 2003
- 9 avril 2003
- 30 avril 2003
- 12-13 mai 2003
- 20 juin 2003.

⁷⁶ Sans la participation des pays en voie d'adhésion.