

Revoir le cadre actuel de développement des réseaux transeuropéens

François Lamoureux
Directeur général de l'énergie et des transports
Commission européenne

Conférence IFRI du 15 juin 2005

La politique des réseaux transeuropéens n'est pas nouvelle. Inscrite dans le traité de Maastricht en 1993, elle part d'une idée simple. Pour que le marché unique porte tous ses fruits, les marchandises, les personnes, l'information et l'énergie doivent circuler plus vite et facilement entre les Etats membres.

Plus de 10 ans après, un constat s'impose. Les ambitions initiales n'ont pas été atteintes. Un tiers des investissements prévus dans les transports a pu être réalisé. Les projets mis en service (p.ex. TGV en France) montrent que les politiques nationales d'investissement ont continué à privilégier des liaisons à vocation nationale au détriment de projets d'intérêt européen tels que les grandes infrastructures transfrontalières (Lyon-Turin, traversée des Pyrénées).

Les réseaux transeuropéens connaissent aujourd'hui un regain d'intérêt. Le conseil européen les a mis une nouvelle fois au cœur de la relance de la stratégie de Lisbonne pour améliorer la compétitivité et l'emploi en Europe. Si l'objectif final reste le même qu'en 1993, améliorer la croissance, cette fois l'Union doit changer de méthode. Cette méthode doit s'appuyer d'une part sur des priorités mieux définies à l'échelle européenne et d'autre part sur la mobilisation systématique de toutes les sources possibles de financement.

A – Des priorités mieux définies

Les investissements requis pour réaliser les maillons manquants, résorber les goulets d'étranglement, moderniser, voire reconstruire le réseau des nouveaux Etats membres, s'élèvent à 600 milliards € d'ici 2020. C'est le coût d'un véritable réseau transeuropéen dans une Union élargie à 25 pays.

Dans un contexte de ralentissement général des investissements publics dans les infrastructures, il est clair qu'il n'est pas possible de tout réaliser en même temps. Il faut étaler ces investissements, hiérarchiser les priorités, clarifier les responsabilités. Pour l'Union européenne, cela signifie se concentrer sur des actions qui complètent les plans nationaux des Etats membres, qui soient cohérentes avec la politique des transports et qui contribuent à une politique industrielle qui reprend ses lettres de noblesses.

1- Hiérarchiser les priorités

L'Union européenne a commencé cet effort de hiérarchisation. Après d'âpres discussions, elle a décidé en 2004 de déclarer d'intérêt européen, parmi cette masse de projets, 30 projets prioritaires. Ces projets, pour la plupart des corridors transnationaux, ont été sélectionnés sur la base des propositions des Etats membres, par un groupe à haut niveau

présidé par l'ex-Commissaire Karel Van Miert.

Ce groupe, avec l'aide de la Banque européenne d'investissement, a examiné pendant près d'un an toutes ces propositions pour ne retenir que les projets qui avaient une forte dimension transeuropéenne, contribuaient à un développement durable des transports, autrement dit au rééquilibrage modal dans les pays de transit, et favoriser l'intégration des nouveaux Etats membres. Le groupe Van Miert a fait son travail : il a réduit la facture à 225 milliards € qui est le coût de ces 30 projets prioritaires.¹

2 – Conditionner les aides

A l'intérieur de ces corridors, l'Union doit cibler ses interventions sur quelques projets clé. Il appartiendra à la Commission de retenir dans sa programmation budgétaire 2007-2013 les projets les plus méritants du point de vue de leur réalisme financier, de l'engagement des Etats concernés à les cofinancer dans les temps mais aussi au regard d'un certain nombre d'objectifs. Le premier objectif, c'est le désengorgement de ces grands axes. Le coût de la congestion en Europe représente 1,1 % du PIB, soit 130 milliards € ou encore le budget total de l'Union européenne ! Une bonne partie de tout ce temps perdu provient de la congestion urbaine. Mais cette congestion est aussi sur les grands axes et son corollaire, la pollution et les nuisances, est de plus en mal toléré par les populations riveraines. Le second objectif est le développement durable des transports qui explique que 80% des projets prioritaires portent sur le chemin de fer ou la voie d'eau. Ce pourcentage se démarque des politiques nationales d'investissements qui consacrent encore 60% à la route. Il témoigne d'une politique volontariste de l'Union en faveur du rééquilibrage modal mais répond surtout à un constat : les infrastructures ferroviaires ne sont pleinement rentables que si elles sont conçues dans une perspective européenne. Pour maximiser l'effet d'une telle politique, la Commission entend à partir de 2007 conditionner strictement ses aides au respect des normes d'interopérabilité et au développement du fret ferroviaire. Autrement dit, la Commission n'acceptera de cofinancer une ligne nouvelle à grande vitesse que si un plan parallèle précis de libération de capacité pour les trains de marchandises est mis en œuvre.

3 – Atteindre une masse critique

Pour atteindre une masse critique, la Commission entend également concentrer les aides, au lieu de les saupoudrer comme c'est le cas aujourd'hui. A partir de 2007, les taux de cofinancement, actuellement inférieur à 10% du coût des projets, pourront augmenter jusqu'à 30, voire 50% dans des cas exceptionnels. De tels taux ne seront applicables, en pratique, qu'aux tronçons transfrontaliers. Une autre possibilité, encore à l'étude, serait d'octroyer la totalité du soutien au démarrage du projet, au lieu de le libérer par tranche annuelle. Un tel soutien viendrait en contrepartie d'un engagement ferme des Etats concernés à réaliser le projet suivant des modalités et un calendrier bien défini. Pendant les premières années de construction, les fonds communautaires couvriraient ainsi la totalité

¹ Cette liste de projets reprend et étend sur le territoire des nouveaux Etats membres les 14 projets identifiés 10 ans plus tôt au Conseil européen d'Essen.

des dépenses. Cela éviterait que les projets qui se situent à cheval sur plusieurs budgets communautaires ne soient pénalisés par l'incertitude sur les montants financiers mis à disposition pour les réseaux de transport à la fin de chaque perspective financière. Concrètement, cela concerne des projets comme le Brenner ou le Lyon-Turin qui doivent démarrer vers 2010 et ne s'achever que vers 2017-2019.

4 – Réaliser des grands projets technologiques

Les réseaux transeuropéens constituent un moyen de piloter au niveau de l'Union la réalisation de grands projets technologiques. GALILEO, le système européen de radionavigation par satellite qui générera plus de 100 000 emplois est l'exemple le plus connu. Sa phase de développement a été financée à plus de 50% par le budget du réseau transeuropéen en combinaison avec des fonds du programme de recherche. Mais d'autres grands projets technologiques sont déjà en route. Le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) est essentiel pour améliorer la performance des corridors ferroviaires européens. Son déploiement coordonné exigera un pilotage étroit au niveau européen. Il en est de même pour l'automatisation du contrôle du trafic aérien (projet SESAME), après la réalisation du Ciel unique. Ces projets sont très importants pour la politique des transports mais aussi pour l'industrie européenne et créer des emplois hautement qualifiés.

B – Le casse tête du financement

Le financement de ces investissements ne peut en fait reposer que sur trois sources : le contribuable national, le « contribuable européen » et l'utilisateur. Pour combiner ces sources, le recours au Partenariat public-privé trouve rapidement ses limites. Restent d'autres pistes encore peu explorées comme un emprunt européen assis sur des ressources propres.

1 – Les budgets nationaux

Le Pacte de stabilité et de croissance étant ce qu'il est, les Etats membres ont des marges budgétaires limitées. Les infrastructures de transport ne sont pas explicitement parmi les « facteurs pertinents » pris en compte par la Commission après la réforme récemment décidée du Pacte de stabilité. La réforme a toutefois introduit une certaine flexibilité et il appartient aux Etats membres d'en tirer profit dans le respect des conditions posées.

2- Le budget communautaire

Le budget actuel des réseaux transeuropéens est doté de 700 millions € par an dans le cadre des perspectives financières 2000-2006. S'y ajoutent pour les pays qui y sont éligibles le Fonds de cohésion et les fonds structurels, et les prêts octroyés par la banque européenne d'investissement (5 milliards par an).

Dans les perspectives financières 2007-2013, pour que ce budget, en complément des autres instruments communautaires joue un véritable effet de levier, la Commission a proposé 20 milliards € (2,9 milliards par an). Même si on peut s'attendre à ce que le Conseil européen réduise globalement les dépenses dites pour la « compétitivité » de 40% (la répartition entre les programmes de recherche, des réseaux transeuropéens, et pour l'éducation restera à décider avec le Parlement européen d'ailleurs très favorable au réseau transeuropéen), une

augmentation substantielle est prévisible.

Cette augmentation se justifie car le financement par ce budget a plusieurs avantages par rapport aux financements nationaux. Il joue un rôle décisif dans la réalisation des tronçons transfrontaliers que les Etats membres sont moins intéressés à réaliser (ils privilégient les tronçons domestiques politiquement plus intéressants et techniquement moins complexes). Il incite les Etats membres à investir dans les infrastructures des modes de transport durables. Il offre une stabilité dans le temps puisque leur montant, sur une longue période est connu par avance. Finalement, en permettant de construire les maillons manquants transfrontaliers, il maximise le retour des investissements nationaux dans les liaisons domestiques (effet de réseau). Le Vice-Président Barrot désignera le 20 juillet prochain six personnalités chargés de faciliter la coordination entre Etats membres concernés d'une première série de projets. Ces personnalités auront à cet égard un rôle très important pour conseiller la Commission dans sa programmation budgétaire 2007-2013.

3 – La tarification des usagers

Il semble inéluctable que l'utilisateur contribue de plus en plus au financement des infrastructures. A cet égard le développement des systèmes de péages ou de vignettes payés par les poids lourds sur le réseau transeuropéen est très important. Le Conseil est parvenu à un accord, que le Parlement doit encore examiner, pour fixer les péages au niveau des coûts d'infrastructures, recommander l'affectation des recettes au secteur des transports et surtout pour autoriser dans les zones de montagne que des « surpéages » routiers de 25% puissent être prélevés si ils sont affectés au cofinancement croisé de projets prioritaires comme les percées ferroviaires alpines. Ce compromis reste décevant sur plusieurs points. Les péages devraient couvrir la totalité du réseau et pas seulement les tronçons laissés à l'appréciation des Etats et leur niveau mieux prendre en compte les coûts externes. Il revient maintenant au Parlement européen de statuer en 2^{ème} lecture.

4 - Les partenariats public-privé

Contrairement à d'autres secteurs tels que les télécommunications les infrastructures de transport sont lourdement tributaires des financements publics. Jusqu'à présent, le partenariat public-privé n'a pas été une véritable réussite pour les grands projets comme les infrastructures ferroviaires. La faute incombe, entre autres, au manque de garanties pour les investisseurs privés concernant les revenus potentiels générés par l'infrastructure. C'est donc dans le but de développer ce type de montage financier que la Commission a proposé la création d'un instrument de garantie afin de minimiser certains risques spécifiques des projets de grandes infrastructures de transport dans la phase postérieure à la construction. Il s'agit d'une proposition innovante qui arrive au bon moment. Si l'on en croit les premières études qui ont été faites, elle intéresse réellement le marché.

Il y a encore beaucoup de chemin à faire afin que le secteur privé investisse en confiance dans les infrastructures de transport. L'expérience d'Eurotunnel a manifestement un impact négatif durable. Si au XIX^{ème} siècle la réalisation du réseau ferré très dense que nous avons hérité s'est fait grâce à la bonne entente entre capitaux publics et privés, aujourd'hui pour que les investisseurs privés se risquent à nouveau dans le secteur ferroviaire, les

compagnies ferroviaires doivent montrer qu'elles ont su changer leur mode de gestion.

5 - Les pistes inexplorées

Restent des pistes encore inexplorées par l'Union. Cette dernière, à défaut d'un budget suffisant pour investir dans la croissance et l'emploi, pourrait s'appuyer sur des emprunts pour octroyer massivement les prêts nécessaires, avec l'aide par exemple de la Banque européenne d'investissement, aux grands projets industriels et d'infrastructure. Cette idée, en fait celle de Delors en 1992, avait même été évoquée par la Commission dans une communication de 2003 sur le financement des réseaux. Techniquement, cette idée est possible. La Communauté a déjà octroyé des prêts dans le cadre d'Euratom ou de la CECA. Politiquement, cette idée est difficile. Certains considèrent qu'elle reviendrait à endetter l'Union européenne comme le font les États, et donc à renforcer sa capacité de gouvernance économique. Pour contourner cette difficulté, il faudrait que des fonds soient affectés au niveau européen pour garantir la couverture des emprunts levés au niveau européen. Ces fonds pourraient être alimentés par de nouvelles ressources propres. On pourrait imaginer une redevance sur les appels téléphoniques ou même sur les récepteurs GALILEO vendus par milliards à partir de 2009. Je ne serais pas choqué non plus qu'une fraction des recettes des péages ou des vignettes payées par les poids lourds — quelques centimes par kilomètre — soit prélevée pour en faire une ressource propre. De telles ressources pourraient être affectées à une agence qui gérerait par ailleurs les aides directes octroyées par la Commission au titre du réseau transeuropéen.

* **

En conclusion, une nouvelle méthode est nécessaire si on veut que les réseaux contribuent à la relance de la stratégie de Lisbonne. L'Union a fait l'effort de hiérarchiser ses priorités, la Commission a fait les propositions nécessaires dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. Une nouvelle coordination technique et politique est également nécessaire. La désignation par la Commission le 20 juillet prochain de six personnalités chargées de faciliter la coordination entre États membres d'une première série de projets répond à cet impératif. M. Barrot envisage également d'établir une agence exécutive pour gérer le budget des réseaux transeuropéens. Une telle agence constituerait alors la première étape de cette future agence dotée de ressources propres.

Annexe. Financement des infrastructures de transport

Le réseau transeuropéen de transport

La mise en œuvre du réseau transeuropéen de transport et en particulier des 30 axes et projets prioritaires se trouve au cœur de la stratégie communautaire conduisant aux objectifs de Lisbonne. L'exécution de ces projets est indispensable pour développer un système de transport soutenable qui donne réponse aux besoins de croissance et d'emploi de l'Union, tout en respectant les principes du développement durable.

Les besoins d'investissement

Le groupe Van Miert a estimé les besoins d'investissement pour l'ensemble du réseau transeuropéen de transport à €600 milliards d'ici à 2020, dont €225 milliards pour les 30 projets prioritaires². Mi-2005, après une consultation des États-membres, ce chiffre a été augmenté à €252 milliards. Les besoins d'investissement pour les projets prioritaires dans la période des perspectives financières 2007-2013, selon les informations fournies par les États membres, ont augmentées de €140 à €159,4 milliards.

Le budget RTE-T

L'actuel règlement déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens, est doté pour la période 2000-2006 d'une enveloppe globale de 4.600 MEUR (dont 4.170 MEUR destinés au transport), soit une moyenne à peine supérieure à 600 MEUR par an sur la période.

La Commission a adopté le 14 juillet 2004 la proposition d'un nouveau règlement financier pour les perspectives financières 2007-2013, en proposant d'allouer 20.32 milliards d'€ au budget RTE et d'élever le taux maximum de cofinancement à 30% pour les projets prioritaires, et à 50% pour des sections transfrontalières. Si le Parlement et le Conseil l'adoptent, le co-financement communautaire pourra créer un levier pour la mise en œuvre des grands projets RTE-T, en particulier pour ceux situés dans les sections transfrontalières.

Fonds structurels et de cohésion

Pendant la période 2000-2006, les fonds structurels et de cohésion ont co-financé des projets d'infrastructures RTE-T à concurrence de 6 milliards pour le FEDER et de 14,1 milliards pour le Fond de Cohésion. La Commission estime que pour la période 2007-2013, en faisant l'hypothèse que 50% du budget proposé³ seront réservés pour les infrastructures de transport, le Fonds de Cohésion pourrait contribuer €31,5 milliards au réseau RTE-T. La Commission estime que le FEDER pourrait contribuer €11,4 milliards pour la même période.

² Les 30 projets prioritaires adoptés par le Conseil et le Parlement Européen a travers la décision 884/2004/CE, modifiant la décision 1692/96/EC sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport

³ Proposition de la Commission du 14 juillet 2004 (COM 2004) 492 portant dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement Régionale, le Fonds Sociale Européen et le Fonds de Cohésion

La Banque Européenne d'Investissement

La BEI a contribué un montant très important de prêts pour le financement des RTE-T, environ € 70 milliards depuis 1994. La banque estime de pouvoir fournir encore environ 40 à €50 milliards en plus, d'ici à 2010.

Budgets nationaux

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%. Les EU-10 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 récentes indiquent que les investissements globaux dans les divers projets du réseau transeuropéen de transport dans l'UE des 27 s'élèvent à moins de 30 milliards d'euros par an depuis 1996.

Le secteur privé

En vue des difficultés budgétaires des États membres, même la flexibilisation des critères de Maastricht liés au Pacte de stabilité et de croissance et une augmentation considérable du budget RTE ne suffira pas pour garantir la réalisation des investissements nécessaires pour la période allant jusqu'à 2013. Un engagement du secteur privé est donc indispensable. Pour améliorer les conditions de co-financement privé, la Commission envisage un nouvel instrument de garantie d'emprunts. Ce mécanisme couvrirait les risques pendant la période post-construction (par ex. trafics, et donc recettes, inférieurs aux prévisions). Environ 1 milliard d'euros sur les 20 milliards proposés par la Commission serait consacré à ce mécanisme d'emprunt. Ce dernier sera probablement géré par le groupe BEI qui dispose de l'expertise requise en ingénierie financière.

Tarification des infrastructures de transport

Dans le contexte des sources alternatives de financement, le développement des systèmes de péages ou de vignettes payés par les poids lourds sur le réseau transeuropéen est très important. Le Conseil est parvenu à un accord, que le Parlement européen doit encore examiner, qui fixe les péages au niveau des coûts d'infrastructures, qui recommande l'affectation des recettes au secteur des transports et surtout qui autorise dans les zones de montagne que des « sur péages » routiers de 25% puissent être prélevés s'ils sont affectés au cofinancement croisé de projets prioritaires comme les percées ferroviaires alpines.

La création de fonds spécifiques pour l'infrastructure de transport devrait permettre d'améliorer l'autofinancement du secteur des transports et en particulier la réalisation des infrastructures alternatives à la route. La Suisse a déjà très largement ouvert la voie dans la mesure où les 2/3 des recettes du péage kilométrique suisse contribuent au financement des tunnels ferroviaires du Lötschberg et du Gothard, d'un coût total d'environ 9,5 Mrd €. De même, les recettes annuelles

de la MAUT en Allemagne devraient s'établir à 3 Mrd € dont 2,4 Mrd € resteraient disponibles pour le financement des infrastructures de transport. Par ailleurs, la France a récemment créé une Agence de financement des infrastructures, dotée d'un budget de 635 million € pour 2005 et dont 70 % serait consacré aux infrastructures alternatives à la route. Ce budget est alimenté en partie par les recettes des péages autoroutiers.

Au-delà des dispositions prévues par l'Eurovignette, on voit donc que les potentialités des fonds spécifiques sont très importantes et le développement de la tarification d'usage facilitera grandement le financement des RTE. Afin de préciser les étapes restant à franchir, une Communication cadre sur la tarification des infrastructures est en cours de préparation.

Conclusion

Les tableaux financiers et graphiques dans l'annexe montrent des besoins d'investissement croissants du réseau RTE-T, et des projets prioritaires, pour les différentes périodes de programmation financières de la Communauté 1994-1999, 2000-2006 et 2007-2013. Cette tendance croissante répond au profil des investissements de ce type d'infrastructures. L'effort d'investissement est particulièrement élevé pour la période 2007-2013, avec une augmentation de l'ordre de 35% en relation à la période antérieure. La diminution du coût des investissements pour 2014-2020 correspond avec la phase de conclusion des projets RTE, et en particulier des 30 axes et projets prioritaires, définis dans la décision n° 884/2004/CE du 29 avril 2004 sur les orientations des réseaux transeuropéens de transport. Cependant, cette décision prévoit une révision du schéma des réseaux et des projets prioritaires l'année 2010, et des nouveaux projets et axes prioritaires pourraient être incorporés pour donner réponse aux besoins de transport après 2020. La prévision de 90 milliards d'euros comme coût des RTE-T pour 2014-2020 sera donc, adaptée en fonction de la révision des orientations RTE-T en 2010.

La Communauté contribue au développement du RTE-T avec des budgets croissants des différents instruments financiers à travers des subventions RTE, Fonds de Cohésion et FEDER, et par des prêts BEI. Le montant total du financement communautaire (prêts et subventions) devrait augmenter entre les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013 de l'ordre du 78% par rapport à la période précédente. Cette contribution a un effet levier significatif, mais le réseau RTE-T ne peut pas se développer exclusivement à travers des fonds communautaires. Pour la période 2007-2013, l'écart qui reste à financer par les Etats membres - notamment dans une période de restrictions budgétaires - est de plus de 200 milliards €. Ce financement nécessitera des instruments innovateurs, comme la tarification des infrastructures et la participation accrue du privé aux grands travaux d'infrastructures combiné avec des garanties d'Etat ou de la Communauté.