



COMMISSION
DES
AFFAIRES EUROPÉENNES

Paris, le 30 janvier 2012

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Président,

En application de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, je vous fais parvenir ci-joint un avis motivé du Sénat sur la « proposition de règlement relatif aux **orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport** » (COM (2011) 650 final) exposant les raisons pour lesquelles cette proposition n'apparaît pas conforme au principe de subsidiarité.

Cet avis motivé ayant été instruit à la fois par la commission des affaires européennes et la commission de l'économie, je vous transmets également les comptes rendus des réunions qui ont été consacrées à ce sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

P.J.

Simon SUTOUR

Monsieur José Manuel BARROSO
Président de la Commission européenne
COMMISSION EUROPÉENNE
200 rue de la Loi
B – 1049 BRUXELLES

N° 61
S É N A T

le 30 janvier 2012

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ

sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (E 6740).

Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies, alinéas 4 et 5, du Règlement du Sénat, la proposition de résolution de la commission de l'économie dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 256 et 285 (2011-2012).

Le chapitre IV de la proposition de règlement définit les modalités de la gouvernance des « corridors du réseau central » qui sont les grands axes stratégiques de transport transeuropéen. L'article 51 prévoit la nomination de « coordonnateur européen » par la Commission européenne pour notamment diriger la mise en œuvre de ces corridors. En outre, l'article 53 autorise la Commission européenne à prendre des décisions d'exécution pour mettre en œuvre ces corridors.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– L'accélération de la réalisation des projets de transport d'intérêt européen doit être une priorité. Les retards fréquemment constatés depuis plusieurs années ne sont pas acceptables lorsqu'ils sont imputables à des procédures nationales différentes des administrations, à l'inertie ou à la sous-consommation des crédits européens. Cette préoccupation que la Commission européenne poursuit légitimement doit se concilier avec le principe de subsidiarité. Les États membres, avec les autorités locales, restent les mieux placés pour créer les conditions d'une bonne acceptabilité des projets d'infrastructure par les populations riveraines.

– Les articles 170 à 172 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donnent compétence à l'Union pour définir les grandes orientations et objectifs des réseaux transeuropéens. En revanche, ils laissent aux États membres, conformément au principe de subsidiarité, la responsabilité de la mise en œuvre des projets d'intérêt commun, l'Union venant alors en soutien.

– L'article 51 de la proposition de règlement va au-delà de ce partage des rôles en donnant au coordonnateur européen la mission de diriger la mise en œuvre coordonnée des corridors, afin de faire respecter des délais fixés par une décision d'exécution de la Commission européenne, même dans le cas d'un projet ne recevant pas de financements européens.

– Le même reproche peut être fait à l'article 53 de la proposition de règlement qui autorise la Commission européenne

à adopter seule de telles décisions d'exécution, lesquelles pourraient porter sur de nombreux aspects, en particulier la planification, les coûts et les délais de mise en œuvre.

– Une approche plus conforme au principe de subsidiarité est celle de l'article 59 de la proposition de règlement qui prévoit l'intervention de la Commission en cas de retards des travaux. Cette situation peut en effet témoigner de la carence d'un ou de plusieurs États membres.

Le Sénat estime, en conséquence, que les articles 51 et 53 de la proposition de règlement (E 6740) ne sont pas conformes, dans leur rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

Devenue résolution du Sénat le 30 janvier 2012.

Le Président,

Signé : Jean-Pierre BEL

Réunion de la commission des affaires européennes du jeudi 12 janvier 2012

Contrôle de subsidiarité

Développement du réseau transeuropéen de transport

Communication et proposition de résolution portant avis motivé
de Mme Bernadette Bourzai

Mme Bernadette Bourzai, vice-présidente. - Je me substitue à M. Ries, qui n'a pu être parmi nous, pour présenter un texte retenu par le groupe de travail « subsidiarité », lors de sa réunion du 21 décembre. La proposition de règlement relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport fait partie du « paquet infrastructures » présenté par la Commission européenne le 19 octobre dernier, qui comprend le futur mécanisme pour l'interconnexion en Europe, fonds doté de 50 milliards d'euros dont 31,7 milliards pour les réseaux transeuropéens de transport. Cette proposition de règlement révisé les lignes directrices du réseau transeuropéen de transport ; elle énonce des exigences élevées pour moderniser et rendre interopérables les réseaux existants, et fixe les priorités pour de nouvelles infrastructures. Cet ensemble de normes et d'objectifs sert de cadre pour l'octroi de financements de l'Union.

De ce texte, il faut retenir deux innovations principales. Tout d'abord, il énonce des spécifications techniques beaucoup plus exigeantes et précises qu'actuellement, et fixe des échéances précises de mise en conformité : 2030 ou 2050 selon le type de réseau. Ensuite, il crée ce que la Commission européenne appelle des « corridors ». Au nombre d'une dizaine, ces corridors sont les principaux axes stratégiques de transport dans l'Union, comme l'axe Strasbourg-Danube-Mer noire. Ils constituent la priorité de la Commission qui y consacrera le plus de financements, en particulier sur les tronçons transfrontaliers. Surtout, la Commission met en place une nouvelle gouvernance des corridors, *via* des coordonnateurs et des plateformes de corridors.

L'article 171 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose qu'elle « établit un ensemble d'orientations couvrant les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens ; ces orientations identifient des projets d'intérêt commun ». Elle « peut soutenir des projets d'intérêt commun soutenus par les États membres et définis dans le cadre des orientations précitées ». L'Union est enfin compétente pour mettre en oeuvre des actions assurant l'interopérabilité des réseaux, en particulier par l'harmonisation des normes techniques. En revanche, le paragraphe 2 de cet article laisse aux États membres, en liaison avec la Commission, le soin de coordonner leurs politiques nationales lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir un impact sur la réalisation des réseaux transeuropéens. En outre, selon l'article 172, les orientations et projets d'intérêt commun qui concernent le territoire d'un État membre requièrent son approbation.

Schématiquement, l'équilibre suivant ressort du traité. L'Union définit des lignes directrices, des priorités qui servent de cadre pour l'octroi des financements européens ; c'est par leur biais que l'Union oriente les décisions des autorités publiques et des opérateurs. Les États membres, y compris les autorités locales et les opérateurs, sont les premiers responsables de la mise en

oeuvre des orientations et du choix des projets ; la définition précise des tracés, les procédures de lancement, le montage financier, le pilotage relèvent de la compétence des Etats.

Le fait que l'Union finance et financera de manière plus soutenue les corridors et les infrastructures qui leurs sont liées ne suffit pas à justifier qu'elle prenne le contrôle de la mise en oeuvre de projets qui demeureront financés à titre principal, voire exclusif, par les États membres, les autorités locales ou des opérateurs privés. En France, où certaines procédures comme la déclaration d'utilité publique sont très encadrées, il importe que les choix d'opportunité, la définition du tracé, l'aménagement soient pleinement maîtrisés par les autorités effectivement responsables. Les élus constatent chaque jour que certaines infrastructures sont mal acceptées par les riverains : des manifestations parfois violentes en témoignent. Une intervention directe de Bruxelles pour accélérer le démarrage des projets jetterait de l'huile sur le feu, au lieu de mettre de l'huile dans les rouages.

Or, plusieurs dispositions de la proposition de règlement tendent à brouiller la frontière entre ce qui relève des grandes orientations et de la définition des priorités d'une part, de la programmation des projets et de leur mise en oeuvre d'autre part. La Commission semble vouloir prendre la main sur le déploiement de ces corridors.

L'article 51, d'abord, prévoit la nomination d'un « coordonnateur européen » pour chaque corridor, nommé par la Commission après simple consultation des États concernés. Ces coordonnateurs seraient notamment chargés de « diriger la mise en oeuvre coordonnée du corridor de réseau central de manière à respecter les délais fixés dans la décision d'exécution relative à chaque corridor de réseau central ».

Second point problématique, l'article 53 autorise la Commission à prendre seule des décisions d'exécution de la mise en place des corridors. Le champ et la portée de ces décisions étant difficiles à cerner, l'on peut craindre qu'elle n'interfère dans les plans de développement des corridors convenus entre les Etats - c'est ce que laisse entendre l'article 51 quand il prévoit que le coordonnateur dirige la mise en oeuvre « de manière à respecter les délais fixés dans la décision d'exécution relative à chaque corridor ».

Ces deux éléments, qui s'intègrent dans un texte à la tonalité plus prescriptive que les orientations en vigueur, me semblent contraires au principe de subsidiarité. En effet, si la législation en vigueur permet la nomination de coordinateurs, elle n'intervient qu'avec l'accord des Etats membres, les intéressés se limitant à faciliter la mise en oeuvre de projets.

Enfin, l'article 59 constitue une clause de sauvegarde : en cas de retard dans l'achèvement du réseau central, la Commission peut interroger les Etats membres sur les raisons de ce retard et décider de mesures appropriées. La rédaction de cet article mériterait d'être affinée, elle me semble toutefois respecter le principe de subsidiarité, la Commission intervenant en cas de carence des Etats.

L'ensemble de ces raisons me conduit à vous recommander d'adopter la proposition de résolution qui vous a été transmise mardi matin. Nous ne sommes pas isolés ; d'autres parlements y réfléchissent, le Bundesrat ayant déjà adopté un tel avis et le Bundestag étant sur le point de faire de même.

M. André Gattolin. - La notion de carence recouvre-t-elle les retards et les situations de dérapages budgétaires importants ceux tels que constatés pour les grands travaux réalisés en

Grèce ? Dans le cas de projets financés par des fonds communautaires, se pose aussi la question du contrôle de leur utilisation.

Mme Bernadette Bourzai, vice-présidente. - Votre question renvoie à celle de l'utilisation des fonds structurels qui est aujourd'hui très faible de la part des nouveaux Etats membres. A l'occasion de l'audition des responsables d'Alstom menée avec Roland Ries, nous avons ainsi appris que ces pays n'avaient consommé que 8 % des crédits prévus pour le transport ferroviaire sur la période 2007-2013. L'article 59 de la proposition de règlement vise précisément à se prémunir contre ce type de situations.

Si l'on observe ce clivage entre les anciens et les nouveaux pays de l'Union, n'oublions pas qu'il avait aussi été nécessaire de désigner un coordinateur pour le projet d'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne, et pas le moindre, puisqu'il s'agissait de Mario Monti.

De telles démarches se justifient en cas de difficultés dans la mise en oeuvre de projets d'intérêt européen, mais non dès le début d'un projet.

M. Alain Richard. - Je ne peux voter cette proposition de résolution qui illustre l'engourdissement progressif de l'Europe. S'agissant de projets d'intérêt collectif, il serait en effet logique, comme le prévoient les traités depuis plus d'un demi-siècle, de procéder à des transferts de compétences au profit de la Commission européenne. Les réseaux transeuropéens présentent un enjeu majeur : il faut rendre les transports plus économes en énergie et en émissions de CO² et lutter contre l'incohérence absolue et gravement handicapante du réseau de transport d'électricité. On le sait de façon objective, ce type de projets ne se fait jamais sans susciter l'opposition de systèmes de pression populaire et d'intérêts régionaux - il n'est pas si surprenant que le Bundesrat ait tiré le premier.

Nous résignons-nous à la paralysie ? Il y a des outils pour la surmonter, mais a-t-on des projets ? Voilà déjà 25 ans que Jacques Delors a proposé des grands travaux européens, qu'a-t-on fait ? La Commission propose un petit outil, et nous nous apprêtons à brandir le principe de subsidiarité, qui, en la circonstance, est un obstacle à l'action ! Si nos anciens avaient agi ainsi, l'Union européenne n'existerait tout simplement pas. Ne l'utilisons pas de manière absolue, mais avec le sens de l'opportunité.

M. Yann Gaillard. - Qu'ajouter ?

M. Jean Bizet. - On peut difficilement être opposé aux arguments développés par Alain Richard. L'on aimerait aller plus vite et plus loin, mais il faut parfois prendre des gants.

Mme Bernadette Bourzai, vice-présidente. - Et l'article 59 ?

M. Alain Richard. - La Commission n'intervient qu'une fois que le mal est fait. Cela permet de réaliser le projet en 16 ans au lieu de 18 !

Mme Bernadette Bourzai, vice-présidente. - Quelle modification de la proposition d'avis motivé préconiserez-vous ?

M. Alain Richard. - La Commission européenne doit faire son travail, et nous ne sommes pas là pour l'en empêcher !

Mme Bernadette Bourzai, vice-présidente. - Nous serons de toute façon appelés à revenir sur ces questions à propos des mécanismes d'interconnexion, car il faut un élément moteur capable d'assurer la réussite de ces projets. Toutefois, il n'est pas légitime qu'un coordonnateur nommé par la Commission contrôle des projets financés par les budgets nationaux ou régionaux.

M. Jean Bizet. - Ne pourrait-on prendre acte de la remarque d'Alain Richard en soulignant la nécessité de permettre à la Commission d'aller plus vite, afin de ne pas bloquer la dynamique de relance au niveau européen au moment où les Etats sont contraints à la rigueur budgétaire ? Nous pourrions compléter la proposition de résolution par un alinéa en ce sens.

A chaque époque, sa vérité. J'avais craint des crispations sur le semestre européen, il n'y en a pas eu. Si un temps de pause est parfois nécessaire, sans une nouvelle impulsion, l'excès de subsidiarité conduira à la paralysie.

Mme Bernadette Bourzai, vice-présidente. - Je propose donc de modifier la proposition de résolution en la complétant par un nouvel alinéa. Je m'engage aussi à ce que nous en tenions compte dans le rapport sur les mécanismes d'interconnexion. -

Il en est ainsi décidé. La proposition de résolution portant avis motivé est adoptée dans le texte suivant, et sera transmise à la commission de l'économie :

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

Le chapitre IV de la proposition de règlement définit les modalités de la gouvernance des « corridors du réseau central » qui sont les grands axes stratégiques de transport transeuropéen. L'article 51 prévoit la nomination de « coordonnateur européen » par la Commission européenne pour notamment diriger la mise en oeuvre de ces corridors. En outre, l'article 53 autorise la Commission européenne à prendre des décisions d'exécution pour mettre en oeuvre ces corridors.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

- L'accélération de la réalisation des projets de transport d'intérêt européen doit être une priorité. Les retards fréquemment constatés depuis plusieurs années ne sont pas acceptables lorsqu'ils sont imputables à des procédures nationales différentes des administrations, à l'inertie ou à la sous-consommation des crédits européens. Cette préoccupation que la Commission européenne poursuit légitimement doit se concilier avec le principe de subsidiarité. Les Etats membres, avec les autorités locales, restent les mieux placés pour créer les conditions d'une bonne acceptabilité des projets d'infrastructure par les populations riveraines.
- Les articles 170 à 172 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donnent compétence à l'Union pour définir les grandes orientations et objectifs des réseaux transeuropéens. En revanche, ils laissent aux Etats membres, conformément au principe de subsidiarité, la responsabilité de la mise en oeuvre des projets d'intérêt commun, l'Union venant alors en soutien.
- L'article 51 de la proposition de règlement va au-delà de ce partage des rôles en donnant au coordonnateur européen la mission de diriger la mise en oeuvre coordonnée des corridors, afin de faire respecter des délais fixés par une décision d'exécution de la Commission européenne, même dans le cas d'un projet ne recevant pas de financements européens.
- Le même reproche peut être fait à l'article 53 de la proposition de règlement qui autorise la Commission européenne à adopter seule de telles décisions d'exécution, lesquelles pourraient porter sur de nombreux aspects, en particulier la planification, les coûts et les délais de mise en oeuvre.
- Une approche plus conforme au principe de subsidiarité est celle de l'article 59 de la proposition de règlement qui prévoit l'intervention de la Commission en cas de retards des travaux. Cette situation peut en effet témoigner de la carence d'un ou de plusieurs Etats membres.

Le Sénat estime, en conséquence, que les articles 51 et 53 de la proposition de règlement (E 6740) ne sont pas conformes, dans leur rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

**Réunion de la commission de l'économie
du mardi 24 janvier 2012**

Contrôle de subsidiarité

Développement du réseau transeuropéen de transport

Examen du rapport et du texte de la commission

La commission procède à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne portant avis motivé n° 256 (2011-2012) sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, relatif aux orientations de l'Union européenne pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

M. Daniel Raoul, président. - La commission examine aujourd'hui la proposition de résolution européenne portant avis motivé, déposée au nom de la commission des affaires européennes, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union européenne pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

M. Roland Ries, rapporteur. - Le rapport est technique mais cela ne doit pas masquer les implications politiques et financières, qui sont lourdes. La commission des affaires européennes a adopté le 12 janvier dernier, sur le rapport de notre collègue Bernadette Bourzai, un projet d'avis motivé estimant que la proposition de règlement européen rédigée par la Commission européenne sur les réseaux transeuropéens de transports ne respecte pas complètement le principe de subsidiarité. La rapporteure a eu raison et je vais essayer de vous le démontrer. C'est une affaire sérieuse !

L'adoption d'un projet d'avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité est une procédure récente, issue du traité de Lisbonne. Depuis fin 2009, tous les projets d'actes législatifs européens - au premier chef les directives et les règlements - sont transmis aux Parlements nationaux. Ceux-ci les examinent au fond, mais peuvent également contrôler le respect du principe de subsidiarité. Lorsqu'un tiers des parlements des États-membres au moins estime que le projet européen n'est pas conforme au principe de subsidiarité, l'institution à l'origine du projet doit revoir sa copie ou la motiver - il s'agit alors d'un dialogue politique.

En 2010, nous avons modifié la Constitution puis le Règlement du Sénat pour organiser au sein de notre assemblée le déroulement de cette procédure, que notre commission applique pour la première fois. Le Sénat dispose, une fois que le projet d'acte législatif européen lui a été transmis, d'un délai de huit semaines pour émettre un avis motivé - en l'occurrence, jusqu'au 1^{er} février prochain. Tout sénateur peut en son nom propre déposer un projet d'avis motivé, transmis à la commission des affaires européennes. Celle-ci peut également s'autosaisir, ce qu'elle a fait pour cette proposition de règlement sur les réseaux transeuropéens de transport.

La proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes est transmise à la commission compétente au fond, qui peut soit l'adopter conforme ou avec modifications,

soit ne rien faire, le texte devenant à l'expiration du délai une résolution du Sénat. J'ajoute que le président d'un groupe peut à tout moment demander un examen en séance publique.

Nous avons décidé de nous prononcer sur le respect du principe de subsidiarité en raison de l'importance du sujet, car il s'agit de rien moins que des conséquences pratiques des grands choix européens sur la planification de nos réseaux de transports.

Le principe de subsidiarité concerne seulement les compétences partagées entre l'Union et les États-membres - les transports et les réseaux transeuropéens en font partie. Répondant à la question « qui doit agir ? », il établit une présomption en faveur des États, qui exercent la compétence, sauf lorsque l'Union est mieux placée pour atteindre l'objectif, c'est-à-dire lorsque l'action visée ne peut pas être effectuée de manière « *suffisante* » par les États-membres. C'est l'article 5 du traité de Lisbonne.

L'idée de développer un réseau transeuropéen de transport est ancienne mais l'objectif poursuivi est très loin d'être atteint. Les premières cartes ont été tracées dans les années quatre-vingts, les premiers grands projets subventionnés par l'Union datent des années quatre-vingt-dix et c'est dans la décennie 2000 que le réseau transeuropéen de transport est devenu un objectif opérationnel. Une décision de 2004 a identifié 30 projets d'intérêt européen, avec un calendrier jusqu'à 2020 et une priorité de financement à travers le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (FEDR) et les prêts de la Banque européenne d'investissement.

Le rythme des réalisations, cependant, est beaucoup trop lent. La Commission évalue à 500 milliards d'euros les investissements encore nécessaires. Chaînon manquant, goulots d'étranglement et autres obstacles sont entretenus par des écarts de qualité des infrastructures comme par la variété des règles nationales de circulation ou d'interopérabilité. Les connexions multimodales sont beaucoup trop rares pour que les trafics deviennent fluides. Or nous ne parviendrons pas à tenir notre engagement d'une réduction de 60% d'ici 2050 des émissions de gaz à effet de serre dues au secteur des transports sans mettre de l'ordre dans nos réseaux et bâtir un véritable réseau européen multimodal.

La Commission européenne est passée à l'offensive - ce texte fait d'ailleurs partie d'un ensemble plus large dont nous reparlerons bientôt. Elle a défini trois axes d'action. Le premier consiste en une planification. Deux strates sont distinguées au sein du réseau transeuropéen : le « réseau global », qui relie les principales aires urbaines des Vingt Sept et les principaux ports maritimes et fluviaux, serait mis aux normes d'ici fin 2050, à la charge des seuls États-membres ; le « réseau central » - soit les sections les plus stratégiques du réseau global, en particulier les chaînon manquant, les goulots d'étranglement et les noeuds multimodaux - serait établi d'ici fin 2030, avec le soutien des financements européens. Une enveloppe nouvelle de 31 milliards d'euros serait débloquée d'ici 2020.

Deuxième axe, la définition de nouveaux instruments de planification, en particulier des « corridors de réseau central », comportant au moins trois modes de transport et traversant au moins trois États membres. Chaque corridor sera une plateforme pour la gestion des capacités, la programmation des investissements, l'établissement d'installations multimodales de transbordement ainsi que le déploiement de systèmes interopérables de gestion du trafic. La Commission européenne propose que chacun soit géré par un « coordonnateur européen ». C'est là que se pose un problème de subsidiarité.

Le troisième axe serait la définition de nouveaux outils de financement, avec le mécanisme de l'interconnexion en Europe, d'un montant de 31,7 milliards d'euros pour les années 2014 à 2020, dont 10 milliards du Fonds de cohésion réservés aux projets de transports dans les pays qui bénéficient de ce fonds.

Nous ne pouvons que nous réjouir de cette relance du réseau transeuropéen de transport. La France, du reste, est à la pointe s'agissant du réseau ferré, mais elle a beaucoup de progrès à accomplir pour les liaisons fluviales et l'intermodalité. Cependant, deux articles de la proposition de règlement, a estimé notre collègue Bernadette Bourzai, ne respectent pas le principe de subsidiarité. L'article 51 confie aux coordonnateurs européens la mission de « *diriger la mise en oeuvre coordonnée* » des corridors de réseau central « *de manière à respecter les délais fixés dans la décision d'exécution relative à chaque corridor* ». Quant à l'article 53, il autorise la Commission européenne à adopter seule des décisions d'exécution concernant par exemple la planification des investissements, ou les délais de mise en oeuvre. La Commission pourrait aussi prévoir d'autres mesures « *nécessaires pour la mise en oeuvre du plan de développement des corridors et pour l'utilisation efficace des infrastructures des corridors* ».

Pour nos collègues de la commission des affaires européennes, ces deux articles rompent l'équilibre du traité européen qui confie à l'Union le soin de définir des lignes directrices et d'identifier les projets à soutenir, tout en laissant aux États et aux autorités locales la maîtrise des opérations, la définition des tracés précis, le montage financier et le pilotage des projets. Les coordonnateurs, habituellement chargés uniquement de faciliter la coordination, auraient un pouvoir d'intervention directe et risqueraient - ou la Commission européenne à travers eux - d'interférer avec les compétences qui relèvent des États. Ils seraient en outre, contrairement à l'usage, nommés après simple consultation des États, et non pas avec leur accord.

Je suggère de suivre l'avis adopté par la commission des affaires européennes : le volontarisme pour le réseau transeuropéen est une bonne nouvelle - financièrement aussi, espérons-le - mais le principe de subsidiarité ne saurait être pour autant négligé.

La définition des orientations stratégiques, la carte du réseau, les critères d'allocation des subventions communautaires, relèvent bien de la compétence partagée et l'échelon communautaire apporte une plus-value. En revanche, la conduite des études, le dessin des tracés, le lancement des travaux, le montage des financements, le pilotage de la maîtrise d'ouvrage, ainsi que la gestion des infrastructures relèvent des États, qui ont la capacité d'exercer ces missions de manière « *suffisante* ».

La procédure de la déclaration d'utilité publique illustre bien cette ligne de partage. L'enjeu est de taille puisque cette déclaration est la base juridique des procédures d'expropriation. L'utilité publique peut certes se fonder sur l'intérêt d'échelle européenne que notre pays trouve dans la réalisation d'une ligne transcontinentale ; cependant, dès lors que les expropriations sont réglées par le droit interne, l'État doit « *garder la main* » et maîtriser les choix qui fondent les décisions d'expropriation - au premier chef, le tracé des liaisons. En d'autres termes, même si elle intègre des critères supranationaux, l'utilité publique est définie à l'échelon national, celui où coïncident la responsabilité politique et l'effet juridique des actes - et, partant, leur contestation.

Dans ces conditions, la commission de l'économie fait siens les griefs de celle des affaires européennes : les pouvoirs confiés au coordonnateur européen par l'article 51 empiètent sur la programmation des infrastructures de transport, qui est une compétence nationale. Le champ des décisions d'exécution ouvert par l'article 53 est si vaste qu'il risque de conduire à des interférences communautaires sur l'exercice par les États de la compétence partagée. L'article 59 fait une meilleure application du principe de subsidiarité en prévoyant que la Commission ne prend des mesures qu'en cas de retard important dans les travaux.

Je vous propose d'adopter sans modification la proposition de résolution portant avis motivé adoptée par la commission des affaires européennes.

- Présidence de M. Martial Bourquin, vice-président -

M. Alain Le Vern. - Je suis réservé sur cette proposition de résolution. Les transports sont-ils un sujet essentiel ? Oui. Nos régions accusent un retard important, le réseau routier du nord-ouest de la France est congestionné, parce que nous avons trente ans de retard pour les grandes liaisons ferroviaires et fluviales. Notre pays n'a pas suffisamment investi. Le réseau global est une question fondamentale. Les corridors européens de transport sont tous ou presque orientés nord-sud, alors qu'en France, la porte maritime d'entrée vers l'Union européenne est formée par le complexe Paris-Rouen-Le Havre. L'Union européenne veut accélérer la construction de réseaux européens et entend y consacrer des sommes importantes : elle souhaite donc s'assurer que les choses avancent, rien de plus normal. Les huit régions du Bassin parisien se sont mises d'accord pour identifier les maillons manquants, elles sont allées les faire reconnaître auprès de M. Manuel Barroso. Mais pour la réalisation, si l'on s'en tient à la méthode actuelle, on en sera au même point dans dix ans. Dans notre vie quotidienne d'élus, nous acceptons bien la désignation d'un chef de file, donc un abandon de compétences ! Je vois pour ma part dans l'approche retenue par le projet de texte européen un gage d'efficacité plus qu'une mise en cause de la subsidiarité.

Sur le fond, les objectifs sont incontestables. Sur la forme, j'attends le débat ici pour forger ma conviction. Mais il y a urgence à agir et il ne faudrait pas se priver d'efficacité, les politiques européennes en ont besoin !

M. Daniel Dubois. - Je me limiterai ici au débat sur la forme. L'article 59 est clair et précis : la Commission européenne intervient en cas de retards et de carences, mais les articles 51 et 53 du projet de règlement européen ne tiennent pas compte des réserves émises à l'article 59. La proposition de Bernadette Bourzai est donc cohérente. Sa vision est juste.

Mais sur le fond, pour faire face à la crise économique, si nous voulons que l'Union européenne joue un rôle moteur dans la croissance et mette en oeuvre des schémas structurants d'équipement, ne conviendrait-il pas de revoir les contours du principe de subsidiarité, et de réviser l'article 59, afin de donner plus d'efficacité à l'action européenne ? Le groupe centriste et républicain adoptera la proposition, car il y a bien atteint au principe de subsidiarité, mais il pose la question !

M. Francis Grignon. - Dans le déroulement d'une opération, il y a d'abord le choix des objectifs, qui relève du domaine politique, et de décisions prises par l'Europe et les États. Puis il y a la programmation et la définition des caractéristiques techniques. Vient enfin la détermination du maître d'ouvrage, du maître d'oeuvre, et l'exécution. Et c'est là que les problèmes de financement commencent. Dans quelles étapes l'Europe veut-elle imposer ou

corriger des choses ? Et quelle est la participation financière de l'Union européenne ? Si elle paye tout, je peux comprendre qu'elle décide de tout, mais j'aimerais connaître les montants...

M. Marcel Deneux. - Tout en tenant la même position que Daniel Dubois, je me demande à quoi sert réellement une résolution votée par le Sénat, sur un texte européen. J'ai été rapporteur de trois ou quatre, je m'efforce toujours de savoir quelles suites elles ont eues... Je pense au paquet « climat énergie » : la situation était plus claire, mais c'était sous présidence française. Si l'Assemblée nationale n'adopte pas une position concordant avec la nôtre, la procédure n'est guère utile. J'ai été récemment rapporteur d'une proposition de résolution sur la volatilité des prix agricoles, le ministre de l'agriculture m'a fait comprendre que l'Assemblée nationale ne partageait pas notre avis et que la proposition serait sans résultat. En revanche, sur le paquet « climat énergie », les deux assemblées partageaient le même avis, et nous sommes allés ensemble le promouvoir auprès du Parlement européen. Les députés européens ont finalement voté une résolution, qui a été entendue par le Conseil européen en décembre 2008.

M. Martial Bourquin, président. - Si un tiers des parlements nationaux émettent un avis motivé au nom du non respect du principe de subsidiarité, la Commission est obligée de revoir sa copie.

M. Marcel Deneux. - Sachant que notre parlement compte deux chambres, le Sénat ne peut guère se faire entendre !

M. Roland Ries, rapporteur. - Chaque parlement national détient deux voix, une par chambre en cas de bicamérisme. Nous détenons donc un cinquante-quatrième du pouvoir de révision d'un projet d'acte européen : il y a un certain espoir - d'autant que, d'après mes informations, d'autres parlements nationaux partageraient notre avis.

M. Yannick Vaugrenard. - Je ne ferai pas comme si nous ne servions à rien. Le coordonnateur européen en charge d'un corridor serait nommé par la Commission après simple consultation des États-membres concernés. Ce n'est pas logique, l'approbation de ces derniers est nécessaire. D'autant que les programmes ne dépendent pas majoritairement des dotations de l'Union européenne : les États et les régions, assument la plus grosse part.

En cas de difficultés sur le terrain, imaginez-vous les dégâts si ce sont des responsables de Bruxelles qui interviennent, plutôt que les responsables locaux ou nationaux ? Pour ces deux raisons, je soutiens cette proposition.

M. Vincent Capo-Canellas. - Marcel Deneux pose une question de fond, lorsqu'il s'interroge sur le bilan des résolutions adoptées par le Parlement et sur la stratégie à mener pour être entendu. Veillons à ne pas apparaître comme des Européens aigris et opposés à tout, inscrivons-nous dans une logique d'influence positive.

M. Roland Ries, rapporteur. - Dans ce débat, les aspects politiques sont fondamentaux. Veut-on préserver les États-nations au sein de l'Europe, et leurs compétences ? Ou préfère-t-on avancer vers autre chose - mais lorsqu'il s'agira de définir vers quoi, des clivages se manifesteront à l'intérieur même de chaque grande formation politique !

M. Charles Revet. - Probablement !

M. Roland Ries, rapporteur. - Nous aurons l'occasion de parler de transport et de réseau européen lors du débat sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Nous aurons alors beaucoup à dire sur les équilibres, nord-sud, est-ouest - la liaison à grande vitesse est-ouest ne va pas jusque chez Alain Le Vern... Actuellement, et jusqu'en 2013, la participation de l'Union européenne est d'environ 6%, tout le reste demeurant à la charge des États et des collectivités.

M. Charles Revet. - Seulement 6 % ! Et ils voudraient diriger les opérations !

M. Roland Ries, rapporteur. - Ce montant ne justifiait pas une intervention directe des autorités européennes. Dans le projet de la Commission pour 2013-2020, l'Europe financerait 50 milliards d'euros sur un total de 500 milliards d'investissement, soit 10 %. Mais les collectivités locales et nationales continuent à porter 90 % de la charge financière !

L'Union européenne peut définir un cadre, mais toute la mise en oeuvre concrète doit être menée au niveau des États. Sinon, l'Europe court un risque, car la tentation sera grande de faire de Bruxelles et, accessoirement, de Strasbourg des boucs émissaires, et de les accuser de tout ce qui ne va pas. Vouloir aller au-delà de la définition du cadre reviendrait pour l'Union européenne à se tirer une balle dans le pied. *« Ils sont dans leurs bureaux, ils sont loin, ils ne comprennent rien aux réalités du terrain »*, entendra-t-on à tout bout de champ. L'avis de Bernadette Bourzai me paraît fondé, la Commission européenne va trop loin sur les articles 51 et 53, tandis que l'article 59 les contredit - peut-être fait-il office de correctif ?

Quant à repenser la subsidiarité, je rappelle qu'aux termes du titre XVI du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'échelon communautaire *« contribue »* au développement du réseau transeuropéen d'infrastructures de transport et à cette fin, il *« établit un ensemble d'orientations »* et *« identifie des projets d'intérêt commun »*. De leur côté, les *« États-membres coordonnent entre eux, en liaison avec la Commission européenne, les politiques »* nationales ayant des conséquences sur les réseaux transeuropéens. Le traité précise encore que *« la Commission peut prendre, en étroite collaboration avec les États membres, toute initiative utile pour promouvoir cette coordination »*.

Le projet de règlement européen sur le réseau transeuropéen de transport pourrait être le premier susceptible de réunir contre lui un tiers des parlements nationaux à propos du respect du principe de subsidiarité.

M. Charles Revet. - C'est probable !

M. Roland Ries, rapporteur. - Nous ne sommes pas les seuls à penser que la Commission grignote trop perceptiblement du terrain...

M. Jean-Jacques Lasserre. - Je comprends votre position, d'autant que j'ai l'expérience du projet Sud-Europe-Atlantique. L'Europe en finance entre 8 et 10 %, mais ses interventions sont extrêmement différenciées selon les territoires, selon les pays. Pour le tracé espagnol, l'Union européenne intervient plus et use terriblement de son pouvoir financier, d'une façon pas toujours équilibrée sur le plan économique ou politique. Les payeurs sont nationaux, ne l'oublions pas. Le prochain débat de fond concernera la ventilation de la responsabilité entre les États, les collectivités, les concessionnaires, car les collectivités qui veulent à toute force équiper leurs territoires seront bientôt exsangues financièrement. L'État en jouera, il le fait déjà, comme en Midi-Pyrénées pour l'arrivée sur Toulouse par exemple. Il y aura un débat, y

compris sur le plan national, interne - et ce débat ne sera pas piqué des hannetons. Je termine en précisant que j'approuve les analyses et les chiffres présentés.

M. Martial Bourquin, président. - J'ai l'impression que l'ensemble de la commission suivra le rapporteur.

M. Francis Grignon. - Tout le groupe est d'accord.

La proposition de résolution européenne portant avis motivé est adoptée à l'unanimité.