



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 01.10.2003
SEC(2003) 1060

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Analyse d'impact approfondie de la

**Proposition modifiant la décision n° 1692/96/CE sur le développement du réseau
transeuropéen de transport**

{COM(2003)564 final}

Table des matières

A. INTRODUCTION.....	4
B. PRINCIPAL OBJECTIF DE LA REVISION DES ORIENTATIONS - QUESTIONS ET PROBLEMES TRAITES PAR LA PROPOSITION DE POLITIQUE.....	7
1. TRANSPORTS RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT: FAVORISER D'AVANTAGE L'INTERMODALITE ET LE REEQUILIBRAGE MODAL	7
2. INTEGRATION DES RESEAUX DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES	8
3. PLUS GRANDE COHERENCE DES DECISIONS D'INVESTISSEMENT AU NIVEAU EUROPEEN.....	9
4. ATTIRER DES FONDS PRIVES	10
5. PLANIFICATION DES INFRASTRUCTURES ET QUESTIONS LIEES AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE	11
C. SCENARIO D'EVOLUTION - POURSUITE DES TENDANCES ACTUELLES CONCERNANT LA DEMANDE ET LES INVESTISSEMENTS.....	13
1. DEMANDE DE TRANSPORT JUSQU'EN 2020	13
1.1 Moteurs de la demande de transport	13
1.2 Prévision de croissance rapide pour le transport de marchandises.....	14
1.3 La part du transport routier de marchandises augmentera dans les pays en voie d'adhésion	15
1.4 Le transport de passagers.....	16
1.5 Incidences de l'élargissement et intégration économique rapide	17
2. INSUFFISANCE DES FINANCEMENTS ET DE LA COORDINATION	20
2.1 Retards dans la mise en place des liaisons internationales et de modes de transport respectueux de l'environnement	20
2.2 Manque de cohérence de l'offre d'infrastructures à l'échelle européenne.....	21
2.3 Rythme des investissements	22
3. LES TENDANCES ACTUELLES CONDUISENT A UNE AGGRAVATION DE LA CONGESTION ET DES NUISANCES ENVIRONNEMENTALES	23
3.1 La congestion s'aggrave, en particulier sur les routes	23
3.2 Le nombre d'accidents va décroître plus lentement.....	24
3.3 Les émissions vont augmenter et la qualité de la vie va se dégrader.	24
3.4 Bruit généré par le trafic	26
D. AUTRES GRANDES POSSIBILITES D'ACTION.....	28
1. UNE COMBINAISON D'INSTRUMENTS	28
1.1 Réformes structurelles et gestion de la demande.....	29
1.2 Concentration et coordination des investissements	29
1.3 Financement	30
2. OPTIONS POLITIQUES ET SCENARIOS DU DEVELOPPEMENT DU RTE-T	31
E. INCIDENCES SOCIO-ECONOMIQUES DES DIFFERENTS PROGRAMMES D'ACTION	33
1. INCIDENCES FINANCIERES: LES INVESTISSEMENTS DEVRONT ETRE D'AVANTAGE CONCENTRES SUR LES PROJETS PRIORITAIRES	33
1.1 Coût total du réseau transeuropéen.....	33
1.2 Coût des projets prioritaires.....	34
1.3 Coût des scénarios.....	37
2. INCIDENCES ECONOMIQUES	37
2.1 Incidences sur le trafic international.....	37
2.2 Incidences économiques des transports: gains considérables sur les temps de trajet dans les pays candidats	38
2.3 Incidences économiques indirectes.....	41
3. IMPACTS SUR LE REEQUILIBRAGE MODAL.....	43
3.1 Les autoroutes maritimes sont très prometteuses	43

3.2	<i>Le rail gagne des parts de marché.....</i>	45
4.	INCIDENCES DU POINT DE VUE DU RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT	47
4.1	<i>Aspects juridiques.....</i>	47
4.2	<i>Diminution des émissions de gaz à effet de serre et de polluants.....</i>	47
4.3	<i>Incidence sur la nature - une évaluation précise de l'ensemble des effets au niveau local s'impose</i>	49
5.	INCIDENCES SOCIALES	52
5.1	<i>Améliorer la qualité des infrastructures permet de réduire le nombre d'accidents.....</i>	52
5.2	<i>Les améliorations les plus fortes concernent l'accessibilité des régions des pays en voie d'adhésion et de la périphérie</i>	53
5.3	<i>Répartition des incidences économiques</i>	55
6.	RESUME DE LA SITUATION CONCERNANT LES INCIDENCES: LE SCENARIO "EUROPEAN +" A DES RETOMBÉES SOCIO-ECONOMIQUES ÉLEVÉES EN EUROPE	56
F.	SUIVI ET EVALUATION DES RESULTATS ET DE L'IMPACT DE LA PROPOSITION APRES SA MISE EN ŒUVRE	58
G.	CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES	58
H.	RESUME DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION.....	60

A. INTRODUCTION

Le bon fonctionnement du système de transport est une condition de la mise en place d'une économie dynamique dans l'UE et de l'intégration plus poussée des économies nationales. Cependant, les activités de transport ont des incidences néfastes susceptibles de rendre le développement économique incompatible avec le respect de l'environnement si elles ne sont pas maîtrisées. Les encombrements et les nuisances environnementales en milieu urbain sont maintenant chose courante dans la plupart des villes européennes, tandis que la congestion des principaux axes du réseau transeuropéen de transport est un phénomène plus récent mais qui prend de l'importance. Malgré des progrès récents, le nombre des accidents, notamment des accidents de la route, est encore trop élevé et ces accidents ont un coût énorme pour l'économie européenne. Tandis que les émissions de polluants ont beaucoup diminué au cours des dix dernières années grâce au progrès technologique, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre dues à l'activité de transport se poursuit et pourrait entraver l'accomplissement des objectifs assignés à l'UE par le protocole de Kyoto¹.

L'augmentation du volume de trafic, l'absence d'interopérabilité entre les modes et les systèmes de transport, la mauvaise qualité des connexions entre les réseaux nationaux, liées à la baisse des investissements réels sont peut-être à l'origine des problèmes mentionnés, qui ont des incidences particulièrement néfastes sur les régions de transit. Qui plus est, les pays périphériques de l'Union européenne souffrent non seulement des longues distances et de l'isolement dus à de mauvaises connexions aux marchés centraux de l'UE, mais également de la congestion des réseaux dans le centre. Ils sont donc directement concernés par la détérioration des conditions de trafic dans les pays du centre.

Les barrières naturelles gênent le bon fonctionnement du système de transport, parce qu'elles induisent soit une congestion et des nuisances environnementales plus importantes, soit des coûts d'investissement considérables pour les franchir. Les chaînes montagneuses telles que les Alpes et les Pyrénées sont un exemple parfait de barrière naturelle. Un autre exemple est la couche de glace qui recouvre le nord de la mer Baltique en hiver et qui requiert l'utilisation de matériel spécialement adapté (brise-glaces). Le franchissement de ces barrières exige généralement des investissements élevés qui de même requièrent un engagement et une coordination des administrations nationales.

La congestion et le manque de connexions entre les régions périphériques et les marchés du centre augmentent les coûts de production des entreprises et nuisent à leur compétitivité. La congestion a en outre des incidences néfastes sur l'environnement et la santé humaine car elle entraîne une consommation de carburant supplémentaire et donc un surcroît de pollution.

L'élargissement confère une nouvelle dimension à tous ces phénomènes et la planification des infrastructures de transport, qui fait partie intégrante de la politique européenne des transports, doit aider à relever ces défis.

¹ TERM 2002

Comme le montre l'analyse présentée dans ce rapport, les schémas actuels d'investissement dans les réseaux transeuropéens de transport conduiraient à une augmentation des nuisances environnementales et des accidents et ne permettraient pas de répondre à la demande future ce qui, en définitive, accroîtrait la congestion et compromettrait la réussite de l'élargissement (partie C).

La Commission a présenté en octobre 2001 une proposition de modification de la décision du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Dès 2001, dans son Livre blanc sur La politique européenne des transports à l'horizon 2010², la Commission avait indiqué la nécessité de compléter cette première proposition en vue de poursuivre l'effort de concentration sur des projets prioritaires dans la perspective de l'Union élargie. À cette fin, la Commission a mis en place un groupe de haut niveau présidé par M. Karel Van Miert et composé d'experts désignés par les ministres des transports des États membres actuels et futurs ainsi que de la Banque européenne d'investissement. Le rapport de ce groupe a été remis à la Commission le 30 juin 2003, et rendu public aussitôt³.

La proposition de la Commission⁴ analysée dans le présent document est basée sur les recommandations du groupe de haut niveau et sur les réactions reçues, et complète la proposition modifiée transmise en septembre 2001. Ce complément de proposition modifiée vise à faciliter l'obtention d'un accord au sein du Conseil et l'accomplissement des objectifs fixés par le Conseil européen concernant l'adoption rapide de ces nouvelles orientations (parties B et D).

Le présent document quantifie les incidences qu'aurait la révision proposée sur le plan du développement durable (ci-après dénommée le scénario «European +»), ainsi qu'une solution qui consisterait à coller au texte de la proposition initiale de la Commission (scénario «European»). La rentabilité socio-économique est très bonne en ce qui concerne les deux scénarios, et plus particulièrement le scénario «European +», qui est proposé comme base de la révision des orientations (partie E).

Les projets d'infrastructures du scénario "European +" contribueront par exemple à un rééquilibrage entre les modes; la répartition modale devrait se stabiliser par rapport à la situation en 2000. Le scénario "European +" permettrait également une réduction des temps de trajet sur les axes interrégionaux qui représenterait une économie de presque 8 milliards d'euros et une diminution de 14 % des retards dus aux encombrements, tandis que le scénario "European" ne permettrait d'envisager qu'une économie de 4,5 milliards d'euros sur les temps de trajet et une réduction moindre de la congestion. Le scénario «European +» aura des effets positifs principalement sur le commerce et le transport de marchandises dans les pays en voie d'adhésion. L'augmentation des émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité de transport interrégional sera ralentie de 2 % et la pollution atmosphérique diminuera aussi bien dans les États membres actuels que dans les pays en voie d'adhésion.

Le programme d'investissement stimulera la compétitivité et l'économie en Europe. Il contribuera au développement du commerce international, notamment dans les pays

² COM(2001) 370, voir http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/index_en.html.

³ Voir http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg_fr.htm.

⁴ COM (2003) 564.

en voie d'adhésion. À court terme, les travaux de construction stimuleront l'emploi, en particulier dans les régions concernées. À plus long terme, l'amélioration des conditions de vie résultant de la multiplication des occasions de rencontres et le développement des perspectives commerciales grâce à l'amélioration des connexions et de l'accessibilité sont estimées à 0,23 % du PIB et représentent environ un million d'emplois durables.

L'analyse présentée dans ce document doit être perçue comme un exercice de prospective en vue d'illustrer l'impact des options générales retenues dans la proposition modifiant la décision 1692/96/CE. Dans le cadre de l'initiative de croissance, la Commission complétera cette analyse par un examen plus approfondi de l'impact macro-économique du programme proposé, pour éclairer les décisions concernant le financement à proprement parler.

L'analyse présentée ne porte pas sur l'évaluation individuelle des projets. Cette dernière demanderait des efforts de collecte de données locales considérables qui conduiraient à effectuer en double les études préliminaires soumises par les États membres au groupe de haut niveau précité, ainsi que les évaluations individuelles détaillées réalisées généralement à un stade ultérieur par les promoteurs des projets lors de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement ou lors des analyses coût/bénéfice préalables aux décisions de financement. L'inscription d'un projet dans la liste des projets prioritaires ne préjuge en effet ni des options finalement retenues à l'issue des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément aux règles communautaires dans ce domaine, ni de l'éligibilité à des aides financières communautaires, celles-ci étant subordonnées à la confirmation de la viabilité socio-économique. À cet égard, le nouvel article 19 proposé est un moyen de confirmer l'engagement des États de mener rapidement à bien ces études.

B. PRINCIPAL OBJECTIF DE LA REVISION DES ORIENTATIONS - QUESTIONS ET PROBLEMES TRAITES PAR LA PROPOSITION DE POLITIQUE

L'objectif général de la politique en matière de réseau transeuropéen de transport (RTE-T) est d'accroître la compétitivité de l'ensemble de l'économie de l'UE, de favoriser l'achèvement du marché intérieur et de soutenir un développement harmonieux du territoire de l'Union. La proposition relative à une modification des orientations en matière de RTE-T vise à prendre en considération de nouveaux objectifs qui gagnent en importance:

- concourir à la mise en place d'un système de transport durable à l'échelle européenne en donnant davantage la priorité aux investissements dans des modes respectueux de l'environnement afin de rééquilibrer la répartition modale.
- Réussir l'élargissement grâce à l'intégration des réseaux de transport des pays en voie d'adhésion dans les réseaux des pays membres actuels et à l'amélioration de la qualité des réseaux dans les pays en voie d'adhésion afin de réduire les temps de parcours, le nombre des accidents et les dommages causés à l'environnement par l'activité de transport.

Il importe également d'adapter les méthodes de planification pour garantir une plus grande cohérence des décisions d'investissement au niveau européen, de rendre les réseaux nationaux et les systèmes d'exploitation interopérables, d'attirer davantage de fonds privés et de dégager la plus forte valeur ajoutée européenne.

1. Transports respectueux de l'environnement: favoriser davantage l'intermodalité et le rééquilibrage modal

Les plans actuels concernant le réseau transeuropéen sont essentiellement la résultante d'une juxtaposition des plans nationaux. Après l'élargissement, cette absence de vision globale à l'échelle du continent va indubitablement freiner l'harmonisation des différents projets de planification, de mise en œuvre et d'exploitation du réseau, en particulier les composantes qui se prêtent à l'intermodalité (rail et voies navigables) à l'échelon européen, national ou même régional.

Dans la perspective du développement durable, le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 a préconisé de porter à l'avenir une attention plus grande au développement des modes ferroviaire, maritime et fluvial. Le livre blanc intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010» a également placé le rééquilibrage entre les modes de transport au cœur de la stratégie du développement durable.

Ainsi que cela est expliqué dans la partie C ci-dessous, nous sommes en fait confrontés à un déséquilibre de la croissance du trafic, notamment en ce qui concerne les transports routier et aérien à longue distance. La politique de développement durable a pour objet de s'attaquer à l'accroissement des volumes de trafic et de rééquilibrer les modes de transport. Rééquilibrer les modes de transport implique en particulier de favoriser plus activement l'intermodalité. Un tel effort exige de même de réglementer la concurrence dans l'ensemble du secteur des transports, afin d'instaurer un cadre plus propice au financement des infrastructures, tout en orientant davantage les investissements vers les grands axes du réseau transeuropéen présentant

une forte valeur ajoutée communautaire de façon à encourager un transfert modal au moins sur les trajets longue distance où le trafic est important et où l'avantage net sur les plans environnemental, économique et social du transport ferroviaire et du transport par voie navigable est plus élevé.

Il faut donc situer chaque projet relatif au réseau transeuropéen dans une chaîne de transport et trouver la meilleure combinaison possible des modes existants afin d'améliorer le fonctionnement global du système, tout en atténuant les nuisances pour l'environnement.

2. Intégration des réseaux des nouveaux États membres

L'élargissement met en lumière le besoin d'infrastructures nouvelles sur les couloirs traversant ces pays afin de les relier au réseau transeuropéen de transport des 15 États membres actuels. Il est également nécessaire d'améliorer les connexions entre les pays en voie d'adhésion. Un nouveau réseau d'infrastructures doit donc être développé d'est en ouest, mais également du nord au sud.

L'intégration des économies nationales grâce à l'amélioration des réseaux de transport a de réelles chances d'accroître l'efficacité économique. L'amélioration des réseaux d'infrastructures de transport est donc particulièrement importante pour les pays en voie d'adhésion, car elle joue le même rôle que la suppression des barrières commerciales au sein du marché intérieur. La réduction des coûts de transport et l'augmentation des débouchés intensifiera la concurrence entre les entreprises et pourrait renforcer l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement grâce notamment à des économies d'échelle.

En conséquence, investir dans l'infrastructure de transport des futurs États membres - des pays encore mal reliés aux 15 pays de l'UE et dont les infrastructures nationales ne sont pas encore suffisamment développées pour répondre aux besoins d'une économie de marché moderne et en rapide évolution - pourrait être plus payant que d'essayer d'apporter des améliorations très limitées à l'intérieur de l'UE. Quoi qu'il en soit, la capacité d'absorption de ces pays et les possibilités de financer les investissements en utilisant des sources internes sans exclure les autres investissements sont limitées, ce qui pourrait freiner la modernisation rapide de ces infrastructures.

En ce qui concerne la décision relative aux orientations communautaires en matière de RTE-T, les traités d'adhésion prévoient les dispositions requises sous la forme de nouvelles cartes permettant de situer des projets d'intérêt commun potentiels. Ils ne mentionnent pas, par contre, de projets prioritaires. Les conférences paneuropéennes des ministres des transports, en Crète en 1994, et à Helsinki, en 1997, ont déterminé une série de couloirs paneuropéens traversant les pays d'Europe centrale et orientale et établissant des connexions avec le réseau de l'Union européenne. L'existence de ces couloirs, dont la vocation est de drainer l'essentiel du trafic international, a permis de coordonner les actions des différents organes, y compris la Communauté, qui soutient déjà activement les pays d'Europe centrale et orientale par le biais des programmes PHARE et ISPA⁵. Ces couloirs, s'ils jouent un rôle dans la détermination des priorités,

⁵ Instrument structurel de préadhésion.

ne sont pas suffisamment développés et ne cadrent pas assez avec l'idée de projets prioritaires présentée dans la décision de la Communauté.

3. Plus grande cohérence des décisions d'investissement au niveau européen

En raison de la raréfaction des financements, la nécessité d'opérer une sélection et d'assurer une meilleure coordination de la programmation financière entre les niveaux européen et national se fait davantage ressentir, dans le but de déterminer plus précisément les priorités, mais aussi d'atteindre un taux de rentabilité plus élevé des investissements compte tenu des économies d'échelle importantes qui résulteront de l'interconnexion des infrastructures.

Les composantes des réseaux doivent être mieux hiérarchisées afin d'établir plus clairement les responsabilités des différentes autorités publiques et leur offrir une vision à long terme de l'évolution du réseau au niveau européen. À cette fin, il sera utile de regrouper les projets prioritaires en fonction des grands axes européens. Il conviendrait de renforcer la coordination entre les États membres en ce qui concerne les liaisons internationales afin de synchroniser les investissements et de prévoir des mesures d'accompagnement concertées, par exemple en matière d'interopérabilité. Il conviendrait en outre d'autoriser les procédures de gestion uniques applicables dans des domaines tels que l'évaluation et la consultation publique pour les projets transfrontaliers, plutôt que de mettre en place une procédure nationale distincte.

L'interopérabilité ferroviaire en particulier nécessite une coordination poussée entre les États membres. La directive 96/48/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse a mis en place un cadre pour la définition de spécifications techniques d'interopérabilité (STI)⁶.

La directive 2001/16/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel introduit des procédures similaires concernant la préparation et l'adoption de STI et de règles communes pour l'évaluation de la conformité à ces spécifications. La directive impose l'adoption d'un premier groupe de STI prioritaires dans un délai de trois ans, soit en 2004, dans les domaines suivants: le contrôle-commande et la signalisation; les applications télématiques au service du fret; l'exploitation et la gestion du trafic (y compris les qualifications du personnel pour les services transfrontaliers); les wagons pour le fret; les nuisances sonores liées au matériel roulant et à l'infrastructure.

Il est nécessaire de mettre ces normes en application rapidement et de manière coordonnée pour tirer les plus grands bénéfices possibles de la politique en matière de RTE-T, notamment dans le domaine de la signalisation et des systèmes de télécommunication. C'est pourquoi la proposition présentée en 2001 par la Commission en vue de modifier les orientations relatives au RTE-T a pris en compte l'interopérabilité des réseaux ferroviaires sous la forme d'une priorité transversale. Les "coordonnateurs européens", que l'actuelle proposition prévoit de désigner,

⁶ En mai 2002, la Commission a adopté les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) pour les 6 sous-systèmes suivants: maintenance, contrôle-commande, infrastructure, énergie, matériel roulant et exploitation.

contribueront également grandement à la coordination de la mise en œuvre entre les États membres.

4. Attirer des fonds privés

Comme indiqué dans la communication «*Des financements innovants*»⁷, il faudra également, pour surmonter les contraintes budgétaires, renforcer la coordination en matière de planification et de financement des infrastructures en ayant recours à des instruments financiers nouveaux. Il pourra s'agir par exemple:

- de partenariats public-privé pour certains projets, basés sur la nouvelle forme juridique de la «Société européenne»;
- dans des cas exceptionnels, de fonds provenant des redevances d'utilisation des infrastructures routières et alloués pour la réalisation de nouveaux investissements dans d'autres modes de transport. Cette possibilité a déjà été évoquée dans le Livre blanc - La politique européenne des transports à l'horizon 2010 et, plus récemment, dans la proposition de modification de la directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures⁸
- de l'octroi de garanties publiques, y compris de garanties communautaires, pour l'assurance contre des risques tels que les risques politiques.

Bien que le contrôle des infrastructures incombe aux autorités publiques, des contributions du secteur privé sous forme de capital et de moyens techniques et de gestion sont nécessaires et importantes, car elles permettent de mieux contrôler les risques et d'économiser des ressources grâce à une meilleure gestion des coûts. Cela pousse également les gouvernements à préciser leur politique à long terme en ce qui concerne les prix, la réglementation et d'autres aspects ayant une influence sur la rentabilité des investissements. Les techniques de financement des projets, notamment les partenariats public-privé (PPP), pourraient changer la manière dont les projets d'infrastructures sont conduits, de préférence par le renforcement de l'évaluation et du contrôle de tous les types de risques. Le recours à des fonds privés paraît être une condition préalable étant donné l'ampleur de l'effort financier à accomplir.

Le graphique 1.1 ci-dessous montre quelques schémas classiques de financement des RTE-T:

- Le secteur privé est associé au financement dans le cadre de PPP grâce aux recettes tirées de la tarification des infrastructures, d'autres recettes éventuelles et d'une aide non négligeable sous forme de subvention. Par exemple, dans un cas idéal, un projet requiert une aide de 40% seulement, le reste étant financé par le marché, en l'espèce 10% sont apportés sous forme de capitaux propres,

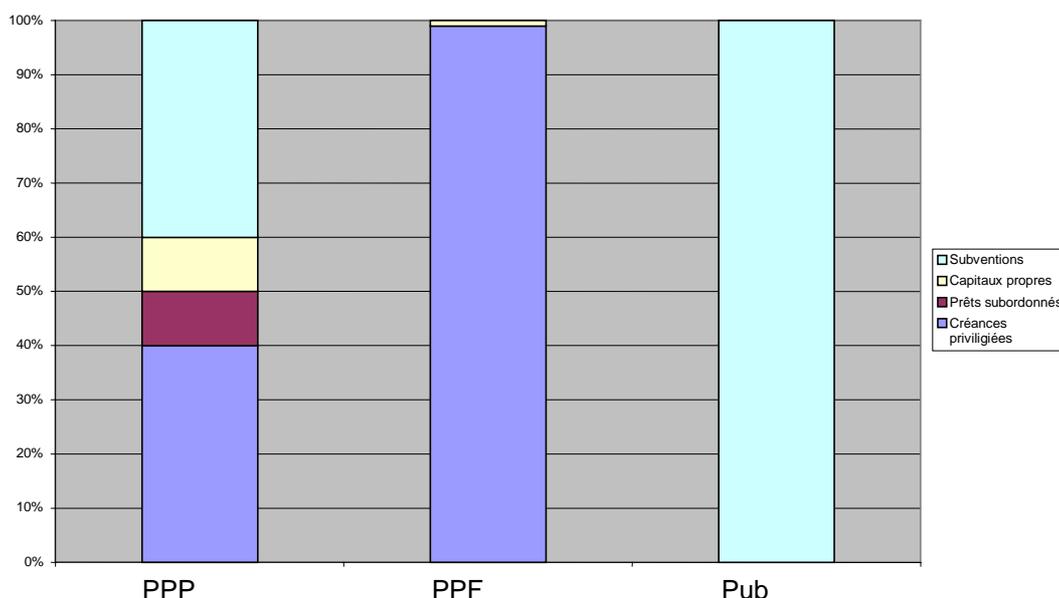
⁷ Communication de la Commission - Développer le réseau transeuropéen de transport: Des financements innovants - Une interopérabilité du télépéage, COM (2003) 132. Voir http://europa.eu.int/comm/TEN/transport/revision/doc/com_2003_0132_en.pdf

⁸ La proposition de modification de la directive 1999/62/CE peut être consultée à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/index_en.html

10% sous forme de prêts subordonnés, et 40% sous forme de créance privilégiée, tandis que 50% environ sont garantis.

- Un financement de projet entièrement public (PPF) est un montage dans lequel une entreprise publique mène à bien un projet grâce à des emprunts et des obligations intégralement cautionnées par des garanties souveraines. Les redevances assurent une partie des recettes. Les garanties et les dettes peuvent être reconduites. Ce type de financement exige de la part des responsables publics qu'ils fassent preuve d'autolimitation mais il est sans aucun doute efficace. Un exemple type est celui de la liaison fixe sur l'Øresund.
- Le troisième cas présenté est celui du projet financé uniquement par des subventions (Pub), qui est l'exemple le plus courant; aucune garantie n'est nécessaire.

Graphique 1.1 Schémas de financement du RTE-T



5. Planification des infrastructures et questions liées au principe de subsidiarité

En matière d'infrastructures de transport, ce sont l'État et les collectivités régionales ou locales qui supportent la plus grosse partie des financements, qui gèrent des procédures administratives complexes préalables aux autorisations de construire, notamment pour consulter les citoyens. 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.

Le traité CE confère à la Communauté la mission d'identifier des projets d'intérêt commun et, le cas échéant, de contribuer financièrement à leur réalisation. Cette compétence est toutefois limitée pour plusieurs raisons:

- Les orientations et les projets d'intérêt commun qui concernent le territoire d'un État membre requièrent toutefois l'approbation de l'État membre concerné⁹.
- La contribution de la Communauté s'élève en moyenne depuis 1993 à moins de 3% du coût des projets prioritaires pour les pays et régions non éligibles aux instruments financiers structurels¹⁰.
- Les États membres demeurent compétents pour la délivrance des autorisations de construire, qui sont subordonnées au respect des nombreuses règles du droit interne et à la notion d'expropriation, bien que les directives communautaires relatives aux évaluations des incidences des projets sur l'environnement introduisent des exigences minimales communes.

Même si les financements communautaires augmentent, il apparaît clairement que l'action de la Communauté complète celles des États, des régions et des collectivités locales pour les infrastructures d'intérêt national, régional ou local mais ne peut pas s'y substituer en pratique. On doit en tirer deux conclusions:

- L'action de la Communauté devrait se limiter à des cas bien particuliers, et viser par exemple à améliorer l'écoulement du trafic international, et de ce fait la dynamique du marché intérieur, au moyen d'aides à la construction d'infrastructures ou d'initiatives ayant pour objet d'améliorer la coordination entre États membres en ce qui concerne l'établissement de liaisons internationales.
- Les États membres demeurent des partenaires privilégiés. Bien souvent, la décision sur les orientations ne peut aboutir à des réalisations concrètes sur le terrain que si elle repose sur un plan établi à partir des propositions des États membres eux-mêmes.

* * *

C'est la raison pour laquelle la Commission a constitué un groupe de haut niveau composé d'experts des États et présidé par M. Karel Van Miert, dont les travaux, appuyés par des programmes-cadres de recherche et des études financés par la Commission, servent de base à la présente analyse d'impact.

Cette analyse vise à évaluer les incidences socio-économiques des différents paquets de mesures en matière de RTE-T par comparaison avec le scénario de continuité (scénario d'évolution, voir la partie C). L'évaluation est effectuée à l'échelle européenne; il faut noter cependant qu'elle ne garantit pas la viabilité de chaque projet RTE-T du point de vue de l'environnement. Conformément à la législation communautaire (chapitre E.4.1), chaque projet doit faire l'objet d'une évaluation distincte de ses incidences sur l'environnement préalablement à toute décision de financement.

⁹ Ainsi que le prévoit l'article 156 du traité CE, en dépit de la règle de la majorité qualifiée prévue par le même traité pour les réseaux transeuropéens

¹⁰ Les pays ou régions non éligibles aux instruments financiers structurels ne peuvent obtenir des fonds qu'au titre du budget consacré aux réseaux transeuropéens, dont 40% est affecté aux projets prioritaires.

C. SCENARIO D'EVOLUTION - POURSUITE DES TENDANCES ACTUELLES CONCERNANT LA DEMANDE ET LES INVESTISSEMENTS

1. Demande de transport jusqu'en 2020

1.1 Moteurs de la demande de transport

La croissance économique et l'augmentation subséquente des revenus des ménages ont été les principaux moteurs de l'augmentation continue de la demande de transport. Plus récemment, la mondialisation de l'économie et le recours accru aux modes de production en flux tendus, l'achèvement du marché unique et son élargissement à l'Est ont contribué au développement des échanges et à l'augmentation du trafic. L'élargissement de l'UE à dix nouveaux pays augmentera la population de l'UE de 75 millions d'habitants et portera le nombre de consommateurs sur le marché unique à 450 millions. Parmi ces derniers, trois cents millions adopteront l'euro comme devise et d'autres pays devraient s'y rallier.

Comme cela est indiqué dans le Livre blanc - La politique européenne des transports à l'horizon 2010¹¹, la demande de transport en Europe a augmenté à un rythme plus rapide que la croissance économique dans les dernières décennies: tandis que la croissance économique, mesurée par rapport au PIB, a atteint en moyenne 2,4 % par an, la croissance des transports a dépassé 2,7 %. L'objectif de l'Union, défini lors du Conseil de Lisbonne en 2000, est de parvenir à une croissance continue de l'économie de 3 % par an, même si pour le moment il semble plus réaliste d'envisager un taux de croissance proche de 2 %. L'analyse exposée dans le présent rapport prend comme hypothèse cependant que le PIB européen augmentera de 2,4 % par an ou de 60 % au total d'ici 2020¹². Faute d'investissement dans des équipements ou dans des instruments de gestion de la demande, la congestion augmentera considérablement (cf. chapitre C, point 3.1, ci-dessous).

Les pays en voie d'adhésion, qui enregistrent des taux de croissance économique de 60 % supérieurs à ceux de l'UE à 15¹³, seront donc confrontés à une croissance globale des transports plus élevée. Dans ces pays, l'infrastructure existante ne suffira pas pour répondre à la demande et la croissance économique sera freinée si des investissements importants ne sont pas réalisés dans des équipements et dans l'amélioration de la qualité des transports.

¹¹ Op.cit.

¹² L'analyse de la DG ECFIN sur les incidences économiques du vieillissement de la population montre que, dans l'hypothèse du maintien des politiques actuelles, les taux de croissance potentielle dans l'UE pourraient même baisser jusqu'à environ 1,3 % sur le long terme (Commission européenne, DG Affaires économiques et financières, L'économie de l'Union: bilan de 2002, p. 206)

¹³ Dans les pays à faible niveau de revenus, l'objectif de croissance au niveau national est parfois incompatible avec l'objectif de convergence au niveau régional. Concernant la mise au point d'un modèle prévisionnel de demande de transport et ses effets implicites sur la détermination des couloirs prioritaires, il convient d'être très attentif à la distribution régionale de la croissance. Voir M. Hallet (1997, DG ECFIN "Economic paper" n° 120).

1.2 Prévision de croissance rapide pour le transport de marchandises

Des études récentes¹⁴ prévoient que la croissance rapide des échanges commerciaux et des transport de marchandises va se poursuivre. L'une de ces études les plus récentes, l'étude «TEN-STAC»¹⁵, indique que les échanges devraient se développer surtout entre les pays membres actuels et futurs de l'UE (environ 2 % par an) et entre l'UE élargie et d'autres pays européens comme la Turquie et la Russie (jusqu'à 2,6 % par an).

Comme cela est indiqué dans le tableau 1.1 ci-dessous, on s'attend que le volume de transport terrestre interrégional de marchandises augmente de 70 % d'ici 2020 dans les États membres actuels, tandis qu'il pourrait atteindre 95 % dans les nouveaux États membres. L'augmentation du volume de trafic peut sembler modérée, cependant les distances parcourues augmenteront notablement, en particulier en trafic international. Des prévisions similaires, qui distinguent le trafic international du trafic national, montrent que le premier croît beaucoup plus rapidement que le second (+95 % contre + 62 %). Dans l'ensemble, la croissance de la demande de transport de marchandises continue d'être supérieure à la croissance du PIB, même si elle est légèrement inférieure à celle des dernières décennies.

Bien que les prévisions ci-dessous reposent sur l'hypothèse d'une réduction des niveaux relatifs de coût des transports ferroviaires par suite de l'ouverture du transport de marchandises à la concurrence en 2003, la croissance des échanges devrait se répercuter surtout sur le mode déjà prépondérant: le transport routier. Dans les pays membres actuels, toutefois, l'accroissement du transport ferroviaire de marchandises pourrait être notablement supérieur à celui de la route car l'ouverture des réseaux à la concurrence y produira plus tôt ses effets¹⁶. Dans les pays en voie d'adhésion, la part du mode routier augmentera à un rythme très rapide: environ 4,5 % par an et 137 % au total d'ici 2020 (se reporter au tableau 1.1).

Tableau 1.1 *Prévisions relatives au transport de marchandises pour la période 2000 - 2020 dans un scénario d'évolution (Source: Étude TEN-STAC)*

<i>en milliards de tonnes-km</i>	<i>États membres actuels</i>			<i>Nouveaux États membres</i>		
	2000	2020	%	2000	2020	%
Route	987	1647	67%	158	374	137%
Rail	210	392	87%	166	254	53%
Voies navigables	145	242	67%	8	18	125%
Total	1342	2281	70%	332	646	95%

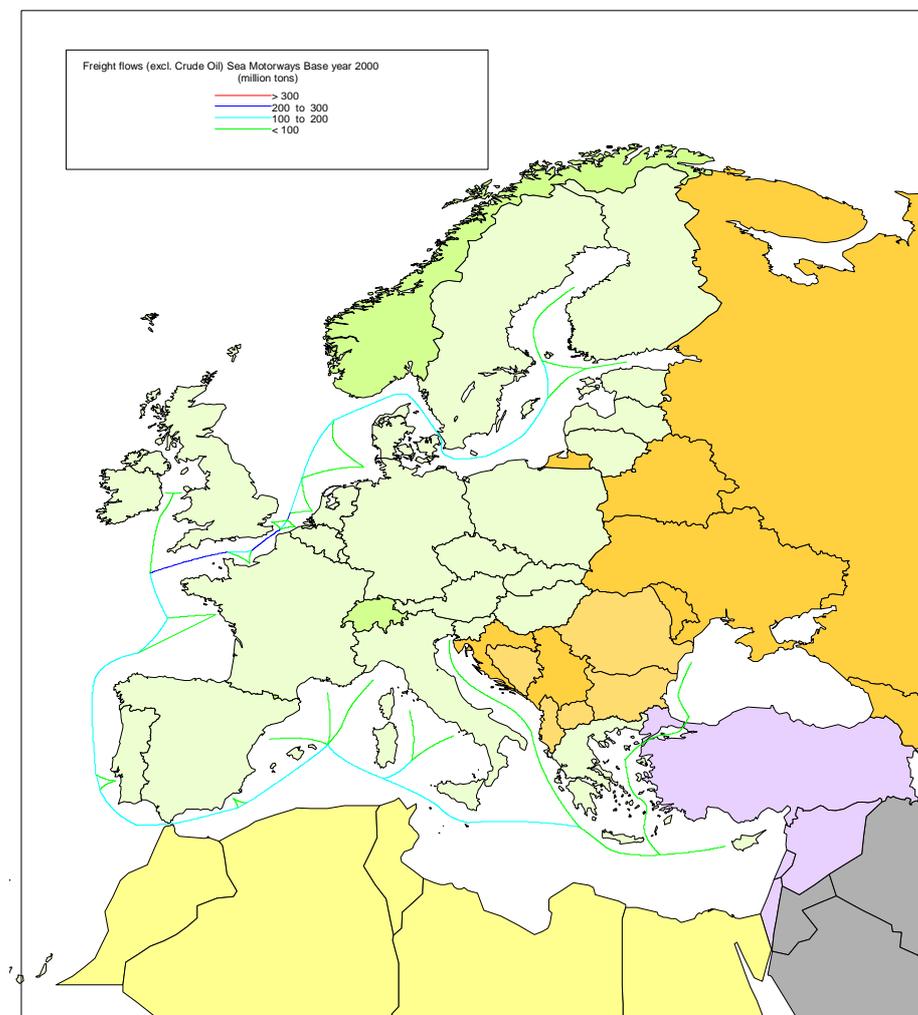
¹⁴ Se reporter aux prévisions effectuées dans le cadre des projets SCENES, TRENDS, PRIMES, par exemple.

¹⁵ "Scenarios, Traffic Forecast and Analysis of Corridors of the trans-European transport network", Phase I, pour plus d'informations voir à l'adresse <http://www.nea.nl/TEN-T-stac/>.

¹⁶ Au vu des évolutions passées, une croissance forte des transports ferroviaires de marchandises dans les pays membres actuels peut sembler improbable et une estimation plus modérée pourrait sembler plus plausible. Cependant, se contenter d'extrapoler des tendances pour définir un scénario de référence reviendrait à analyser des mesures approuvées récemment et donc à surestimer les incidences présumées des scénarios relatifs aux politiques en matière de RTE-T présentés dans la partie E.

Les échanges par la voie maritime représentent une part importante du total des échanges entre les pays européens. Le graphique 1.2 ci-dessous illustre les volumes de trafic sur les principaux couloirs maritimes en Europe.

Graphique 1.2 Volumes de trafic par la voie maritime (Source: TEN-STAC)



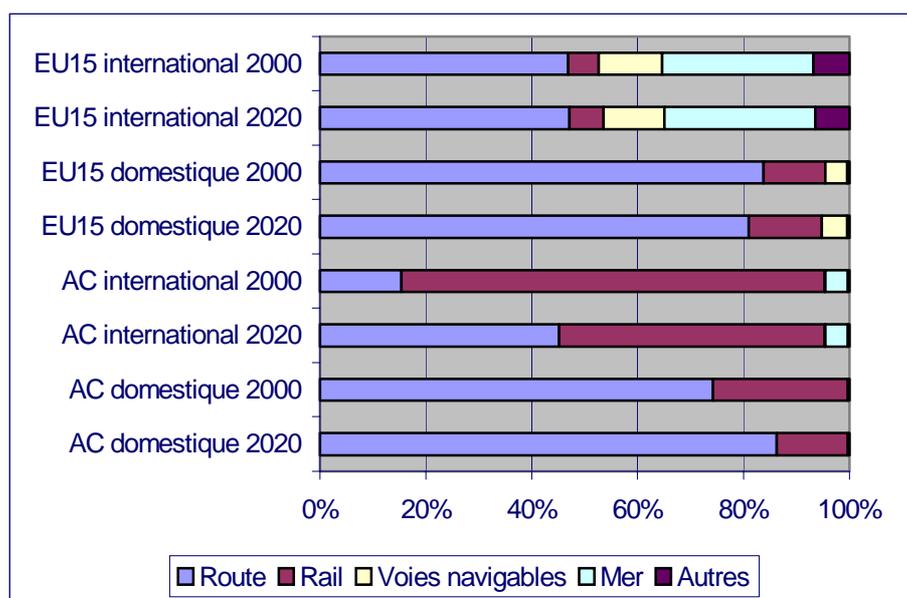
1.3 *La part du transport routier de marchandises augmentera dans les pays en voie d'adhésion*

En Europe, le marché intérieur des transports est dominé par la route (voir graphique 1.3). Aujourd'hui, la part de la route est de 84 % dans l'UE à 15 et un peu inférieure, 74 %, dans les pays en voie d'adhésion. S'il est possible que la part du mode routier se stabilise d'ici 2020 dans les États membres actuels en raison de l'ouverture des réseaux ferroviaires à la concurrence, on prévoit une augmentation considérable qui la porterait à 86 % dans les nouveaux pays membres.

La part du ferroviaire pour le transport de marchandises demeure importante dans les pays en voie d'adhésion, à savoir 26 % pour les trajets intérieurs et 80 % pour les échanges internationaux entre ces pays. Quoiqu'il en soit, cette part devrait tomber à

13 % et 50 % respectivement, en raison de la croissance économique, de l'intégration au marché intérieur et de la modernisation du système de production induite par l'évolution du marché vers les biens manufacturés, qui sont pour la majorité transportés par la route.

Graphique 1.3 Répartition modale dans l'UE à 15 (en tonnes transportées) et dans les pays en voie d'adhésion (AC) en 2000 et 2020 (Source: Étude TEN-STAC)



L'un des principaux sujets de préoccupation en Europe dans les années à venir sera l'augmentation du transport de marchandises, en particulier l'accroissement rapide de la part du mode routier dans les pays en voie d'adhésion, aussi bien pour les échanges entre ces pays et l'UE à 15 qu'entre eux. Ainsi que cela est expliqué dans le chapitre C.3 ci-dessous, la conséquence en sera une aggravation de la congestion et de la pression sur l'environnement en général et dans les régions sensibles en particulier. Un autre point important à ne pas perdre de vue est la sécurité de la circulation alors que les volumes de marchandises transportées par la route augmentent. Au vu de ces perspectives d'évolution à l'horizon 2020, le défi du transfert modal, de la route vers d'autres modes de transport, prend une nouvelle ampleur.

1.4 Le transport de passagers

En ce qui concerne le transport de passagers, on constate depuis dix ans une dissociation de la demande et de la croissance économique, et cette tendance devrait se poursuivre, sauf dans les nouveaux États membres et dans un certain nombre de pays relevant du Fonds de cohésion. Le développement du transport de passagers en Europe présente les caractéristiques suivantes:

- la lenteur de l'accroissement démographique dans les pays membres actuels et nouveaux ralentira la croissance du trafic dans son ensemble.

- Dans certains pays européens, le parc automobile est arrivé à saturation ce qui laisse présager une augmentation faible des ventes de voitures à l'avenir. Cependant, la situation est différente dans les pays en voie d'adhésion où le parc automobile devrait se développer à un rythme supérieur à 5 % par an.
- L'aggravation de la congestion dans les villes a pour effet de diminuer les trajets à courte distance effectués en voiture en particulier, et qui représentent jusqu'à 90 % de tous les déplacements. Il est par contre prévu que les déplacements à longue distance et à grande vitesse, que ce soit par train ou par avion, continueront à progresser rapidement. Les voyages touristiques en voiture devraient également se développer.

Les prévisions de trafic présentées dans le tableau 1.2¹⁷ indiquent que la croissance moyenne dans les pays membres actuels sera de 28 % en ce qui concerne les transports interrégionaux de passagers entre 2000 et 2020, contre une croissance de 60 % du PIB. Tandis que la demande de transport routier et ferroviaire croît pratiquement au même rythme dans l'UE à 15 (25 % et 20 % respectivement), la croissance du transport aérien est presque trois fois supérieure (88 %). Quoi qu'il en soit, comme il est prévu que les voyages à longue distance augmenteront deux fois plus vite que les voyages à courte distance, la mobilité quotidienne des citoyens européens devrait continuer à progresser, passant de 17 km par jour en 1970 et 35 km par jour en 1998 à 44 km par jour en 2020. Pour les pays en voie d'adhésion, il est prévu que le transport interrégional de passagers croîtra rapidement, de 74 % au total. Les segments de la demande où la croissance sera la plus rapide seront l'aérien (133 %) et le routier (79 %).

Tableau 1.2 *Prévisions relatives au transport de passagers pour la période 2000 - 2020 dans un scénario d'évolution (Source: Étude TEN-STAC)¹⁸*

<i>en milliards de personnes-km</i>	<i>États membres actuels</i>			<i>Nouveaux États membres</i>		
	2000	2020	%	2000	2020	%
Voiture et autocar	4142	5170	25%	443	794	79%
Rail	356	426	20%	61	74	21%
Air	281	528	88%	18	42	133%
Total	4779	6124	28%	522	910	74%

1.5 Incidences de l'élargissement et intégration économique rapide

Les prévisions d'évolution présentées ci-dessus ont été faites à partir d'hypothèses prudentes concernant la croissance économique qui ne s'écartent pas des évolutions observées par le passé. Toutefois, l'élargissement de l'Union et l'extension du marché intérieur sont susceptibles de donner un nouvel élan aux échanges et de stimuler l'activité économique et le trafic plus fortement que par le passé. C'est ce qui s'est produit lorsque l'Espagne et le Portugal ont rejoint l'Union; le trafic transpyrénéen de

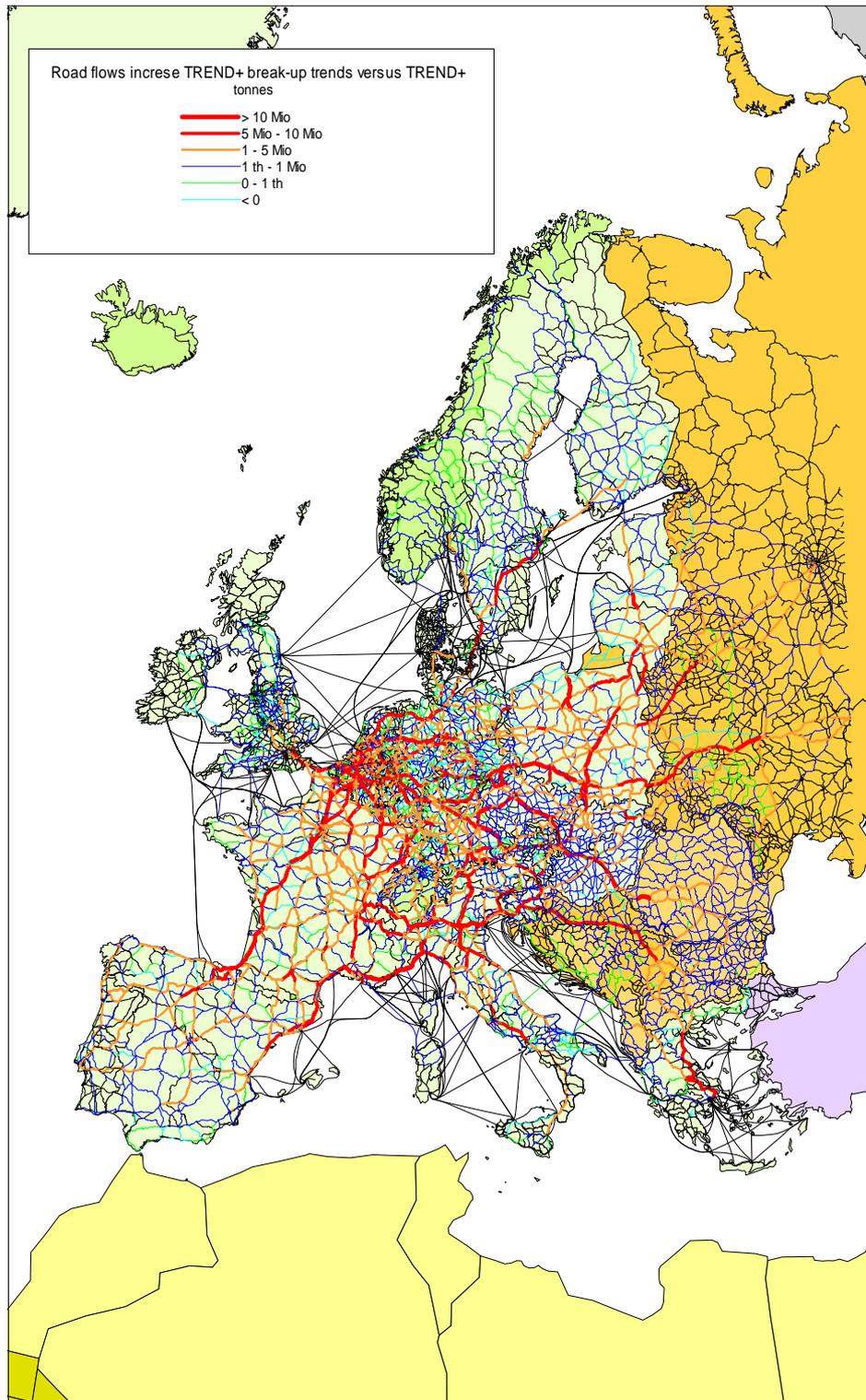
¹⁷ Ces prévisions ne prennent pas en compte le trafic sur les réseaux urbains et secondaires.

¹⁸ Résultats provisoires

marchandises s'est développé au rythme de 10 % par an au cours des dix dernières années, soit quatre fois la croissance moyenne.

Le graphique 1.3 ci-dessous montre l'accroissement des flux d'échange dans l'hypothèse où le PIB dans les pays en voie d'adhésion augmenterait de 2 points de pourcentage plus rapidement que dans le scénario d'évolution. En ce qui concerne l'UE à 15, ceci devrait induire une progression du PIB d'un point de pourcentage en plus par rapport au scénario d'évolution présenté ci-dessus (chapitre C.1.1). Les effets de cette intégration rapide sur le trafic ne se limitent pas aux nouveaux pays membres. Comme on peut le constater d'après le graphique 1.4, les régions de l'Union limitrophes des pays en voie d'adhésion seront fortement touchées, de même que les grands axes de transit, tels que ceux traversant les Alpes et les Pyrénées. Certains des États membres situés à la périphérie tireront également profit du développement des échanges intracommunautaires, comme on peut le voir sur des couloirs qui traversent, par exemple, les pays baltes ou les pays de l'Est des Balkans.

Graphique 1.4 Impact d'une croissance économique plus forte dans les pays membres actuels et futurs sur les volumes de marchandises transportées (Source: Étude TEN-STAC)



2. Insuffisance des financements et de la coordination

Selon l'exposé ci-dessus (chapitre C.1) la demande de transport devrait augmenter rapidement dans les décennies à venir, notamment pour le trafic longue distance et international. Pendant la même période, l'équipement en infrastructures de transport sur les liaisons internationales du RTE-T et dans des modes de transport respectueux de l'environnement ne suivra pas en raison du manque de cohérence des décisions d'investissement des différents États membres, de la rareté des financements publics et de la difficulté à trouver des fonds privés.

2.1 Retards dans la mise en place des liaisons internationales et de modes de transport respectueux de l'environnement

Depuis 1996, les progrès dans la mise en place du réseau transeuropéen de transport sont très inégaux. En ce qui concerne la route, moins de 4 % de la longueur des liaisons prévues ne seront pas terminés en 2010 alors que, pour ce qui est du rail, ce chiffre atteindra 50 %. S'agissant des 14 projets prioritaires, seuls trois ont été achevés et cinq devraient être menés à bien d'ici 2007^{19,20}. Les autres investissements - de l'ordre de 60 milliards d'euros - souffrent de retards considérables. Les principales causes de ces retards sont l'absence de calendrier définitif, des changements importants dans les spécifications, des recours devant les juridictions locales et un manque de financement en raison de changements de priorités décidés par les gouvernements nationaux, ainsi que du faible attrait que ces investissements présentent pour le secteur privé. La lenteur des progrès dans l'ouverture des réseaux ferrés à la concurrence a atténué l'attrait pour les investisseurs privés. Comme le montre le tableau 1.3, le taux d'exécution des projets concernant des liaisons internationales est inférieur à celui des projets portant sur des liaisons purement nationales (24 % contre 44 %). Les retards les plus importants concernent avant tout les tronçons transfrontaliers, ce qui décourage en fait les États membres d'investir dans les liaisons d'accès. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Commission propose, parallèlement à la proposition étudiée dans le présent document, de modifier les règles de façon à autoriser l'octroi d'aides représentant jusqu'à 30 % des coûts des tronçons transfrontaliers dans le domaine des RTE.

Tableau 1.3 Estimation des taux d'exécution des projets d'Essen/Dublin

Mio €	Coûts totaux	<1996-2003	2003-2020	Progression (en %)
Total	168.143	60.915	107.228	36%
International	65.568	16.044	49.524	24%
National	102.575	44.871	57.704	44%

¹⁹ La liaison fixe rail/route sur l'Øresund, l'aéroport de Malpensa et la liaison ferroviaire conventionnelle Cork-Dublin-Belfast-Stranraer.

²⁰ La ligne de la Betuwe, le PBKAL, les autoroutes grecques, les liaisons routières entre le RU et l'Irlande et la ligne principale de la côte occidentale au RU.

Il convient cependant de faire preuve de prudence concernant les chiffres relatifs aux coûts d'investissement, car plusieurs projets prioritaires ont pâti de dépassements de coûts non négligeables, même corrigés des effets de l'inflation²¹. Ces écarts sont en fait courants dans le cas de projets d'infrastructures de transport à grande échelle et découlent de modifications des spécifications du projet, des révisions des prix, de surcoûts dus à l'achat de terrains ou à la protection de l'environnement et au respect de normes de sécurité, et de retards.

S'agissant des pays en voie d'adhésion, les traités d'adhésion ont identifié, conformément aux objectifs et critères définis dans la décision de 1996 sur les orientations, environ 20 000 km de routes et 30 000 km de voies ferrées, plus des ports et des aéroports, pour lesquels des travaux sont planifiés. Les travaux semblent partis pour s'achever en 2015 plutôt qu'en 2010. Cependant, des études récentes indiquent que, même à cette date, le réseau ne sera pas terminé²².

2.2 *Manque de cohérence de l'offre d'infrastructures à l'échelle européenne*

Les réseaux des différents États membres ont été développés avant tout dans une optique nationale, en privilégiant le développement radial autour des grandes métropoles. Selon ce qui est indiqué au chapitre précédent, ce sont les tronçons transfrontaliers qui, le plus souvent, sont les derniers réalisés sur un axe de transport donné, et les États membres ont tendance à repousser les investissements dans des liaisons internationales, car ils redoutent les «chaînon manquant» de l'autre côté de la frontière.

En outre, la gestion de projets d'infrastructures devient de plus en plus complexe. De nos jours, la réalisation de grands projets peut s'étaler sur 10 à 15 ans. Ceci est valable pour les projets transfrontaliers en particulier, pour lesquels les difficultés les plus souvent rencontrées sont des écarts de calendriers et des divergences dans les procédures administratives de chaque côté de la frontière, ou simplement des négociations délicates concernant le financement.

Les décideurs politiques ont parfois tendance à sacrifier les projets transfrontaliers au profit des projets nationaux, qui sont jugés plus payants sur le plan politique. Ceci nuit de manière indirecte aux tronçons nationaux de liaisons internationales dont la rentabilité dépend du tronçon transfrontalier.

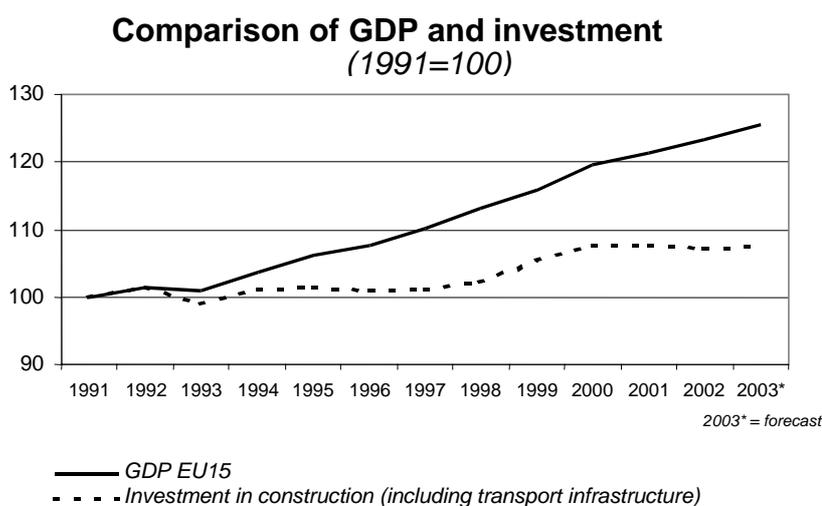
Une vision à long terme s'impose donc afin d'éviter de décider du financement d'infrastructures à court terme - en fonction des priorités politiques du moment. La permanence et la cohérence dans le temps des décisions politiques sont cruciales pour attirer des investisseurs privés. Une vision communautaire du développement du réseau à l'échelle de l'Europe élargie, assortie d'engagements fermes de la part des États membres, est donc nécessaire pour planifier les grands projets d'infrastructures et maximiser leurs retombées sur le plan social.

²¹ Les coûts d'investissement en prix constants pour les projets prioritaires ont été revus à la hausse d'environ 20 % en moyenne.

²² Projet TEN-Invest.

2.3 Rythme des investissements

Le total des investissements dans les infrastructures de transport, y compris les transports urbains et régionaux, qui représentait en moyenne 1,5 % du PIB des États membres dans les années 1980, est maintenant tombé à moins de 1 %²³. Si quelques pays en voie d'adhésion investissent actuellement 1,5 % de leur PIB, il paraît hautement improbable qu'ils pourront maintenir ou augmenter ce niveau sans aide extérieure. Le graphique ci-dessous montre qu'un ralentissement semblable touche le secteur de la construction.



Source : FIEC

À peine un tiers de l'investissement public dans les infrastructures de transport, soit environ 30 milliards d'euros par an, est consacré au RTE-T, les États membres réservant la part du lion aux projets concernant des infrastructures de transport nationales, régionales ou urbaines servant principalement au trafic à courte distance ou intérieur. À l'heure actuelle, environ 25 % des investissements réalisés au titre du RTE-T sont affectés à des projets prioritaires, ce qui représente moins de 0,1 % du PIB (voir le chapitre E.1).

L'extension du RTE-T aux pays candidats, comme le prévoient déjà les traités d'adhésion, crée de nouveaux besoins financiers estimés à une centaine de milliards d'euros, ce qui est énorme au regard de leur PIB.

Le coût estimé de la totalité du réseau transeuropéen de transport, approuvé dans les orientations définies en 1996 et dans les traités d'adhésion signés en 2002, s'élève à lui seul à près de 500 milliards d'euros²⁴ pour l'ensemble des projets devant en principe

²³ CEMT.

²⁴ Prix de 2003, à l'exclusion des systèmes de gestion du trafic et d'information et, en partie, des aéroports et des ports.

être achevés d'ici à 2010, dont 112 milliards à investir encore pour les projets arrêtés lors des Conseils européens d'Essen et de Dublin.

Le groupe de haut niveau a fait savoir que des besoins supplémentaires qui n'ont pas encore été déterminés dans les orientations actuelles doivent maintenant être pris en compte pour l'échéance de 2020. Si l'on ajoute ces nouveaux besoins aux sommes nécessaires pour respecter les engagements passés, on arrive à un montant total estimé à plus de 600 milliards d'euros à l'horizon 2020 (chapitre D.1)

3. Les tendances actuelles conduisent à une aggravation de la congestion et des nuisances environnementales

3.1 La congestion s'aggrave, en particulier sur les routes

L'accroissement du trafic aggrave la congestion, entraîne des retards et rend les temps de trajets incertains, aussi bien pour les individus que pour les particuliers. Pour le voyageur, les encombrements se traduisent par une perte de temps, des occasions manquées, de la frustration et un gaspillage de ressources personnelles. Pour les employeurs, la congestion entraîne une perte de productivité des travailleurs, des retards de livraison et une augmentation des coûts. Sur le plan national aussi bien qu'international, la congestion a des incidences de plus en plus néfastes sur la vitesse, la fiabilité et le coût de la circulation des marchandises à l'intérieur des et entre les agglomérations.

Dans son Livre blanc - La politique européenne des transports à l'horizon 2010, la Commission souligne qu'à l'intérieur de l'UE, «quelques 7 500 km, soit 10 % du réseau routier, sont embouteillés chaque jour. En outre, 16 000 km de voies ferrées, soit 20 % du réseau, sont considérés comme des goulets d'étranglement»²⁵. On s'attend que la demande de transport continuera à progresser rapidement: le volume du trafic de marchandises, notamment, devrait augmenter de 70 % dans les pays membres actuels et de 95 % dans les nouveaux pays membres d'ici 2020 (cf. chapitre C.1).

Si aucune décision politique n'est prise et que les prévisions exposées plus haut se confirment, la congestion augmentera forcément encore, aussi bien dans les zones urbaines qu'interurbaines. Selon une estimation ressortant de l'étude TEN-STAC, le coût externe des retards dus à la congestion à l'horizon 2020 atteindra pratiquement 9 milliards d'euros pour les utilisateurs des transports interrégionaux²⁶ uniquement pour ce qui concerne la composante routière du RTE-T. Les embouteillages s'aggraveront principalement au niveau des frontières entre les pays membres actuels et futurs, ainsi que sur les principales routes de transit telles que celles traversant les Alpes et les Pyrénées.

²⁵ COM (2001) 370

²⁶ Prix de 2003, sauf les pertes de temps subies par les utilisateurs des transports intrarégionaux (utilisateurs locaux).

3.2 *Le nombre d'accidents va décroître plus lentement*

Étant donné l'accroissement des volumes de trafic et de la part de la route dans la répartition modale, en particulier dans les pays en voie d'adhésion, le nombre des accidents restera élevé malgré des progrès récents dans plusieurs pays. De tous les modes de transport, la route est de très loin le plus dangereux et le plus coûteux en vies humaines. Le risque d'accident de la route varie considérablement d'un pays à l'autre, les pays en voie d'adhésion étant en général confrontés à un niveau de risque bien plus élevé que la moyenne dans les pays membres actuels. Le nombre des accidents varie également selon le type d'infrastructure, les autoroutes étant habituellement les plus sûres. Le tableau 1.5 ci-dessous donne une indication des risques d'accidents dans des conditions différentes.

Tableau 1.4 *Risque d'accident mortel sur certains types d'infrastructures*
(Source: Document D4 du projet RECORDIT²⁷)

Région	Infrastructures	Risque d'accident ²⁸
UE à 15 - pays ayant les meilleurs résultats	Autoroute	2 – 4
	Hors agglomération	3 – 5
UE à 15 - pays ayant les plus mauvais résultats	Autoroute	9 – 15
	Hors agglomération	15
Pays en voie d'adhésion	Autoroute	10 – 20
	Hors agglomération	17 - 24
	agglomération	

3.3 *Les émissions vont augmenter et la qualité de la vie va se dégrader.*

C.3.3.1. Émissions de gaz à effet de serre et sécurité de l'approvisionnement en énergie

Le Livre blanc - La politique européenne des transports à l'horizon 2010 - insiste sur le fait que le protocole de Kyoto exige de l'Union qu'elle réduise ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport aux niveaux de 1990 sur la période 2008 - 2012. Cette réduction des émissions doit bien entendu être accomplie selon des critères de rentabilité, donc dans les secteurs où les émissions de CO₂ peuvent être le plus diminuées au moindre coût. Il n'en reste pas moins que le secteur des transports doit être mis à contribution puisque c'est un secteur qui génère une part importante des émissions totales et qui a un taux de croissance parmi les élevés.

Le secteur des transports est aussi celui où la demande d'énergie a crû le plus rapidement dans les années 1990. Il est prévu qu'il progresse au rythme de 0,9 % par an jusque 2030 - ce qui est, toutefois, bien inférieur au taux observé par le passé en

²⁷ RECORDIT est un projet de recherche financé au titre du 5^{ème} programme-cadre. Les documents peuvent être téléchargés à partir du site: www.recordit.org

²⁸ Calculé en nombre d'accidents mortels par milliard de véhicules-km.

raison des progrès faits en matière de rendement énergétique par suite de l'accord environnemental conclu avec les constructeurs automobiles et de la dissociation, dans une certaine mesure, de l'activité de transport et de la croissance économique. Entre 1990 et 1999, le rendement énergétique de tous les transports effectués avec un véhicule particulier a augmenté de 2 %. Les émissions de CO₂ des voitures neuves ont été diminuées de 10 % entre 1995 et 2001²⁹.

S'agissant des pays en voie d'adhésion, les émissions de CO₂ en 2000 ont été de 8,5 % inférieures à celles de 1990. Cette baisse a résulté essentiellement du ralentissement économique qui s'est produit pendant la première moitié de la décennie. Depuis 1995, les émissions de CO₂ provenant du secteur des transports ont de nouveau augmenté. À l'avenir, les émissions de CO₂ devraient augmenter encore en raison de l'accroissement de la demande de transport et des transferts modaux continus en faveur du transport routier.

Selon les estimations effectuées pour l'Europe élargie dans le cadre de l'étude TEN-STAC, les gaz à effet de serre devraient augmenter de 40 % entre 2000 et 2020, tous modes confondus. Il est prévu que les émissions augmenteront de presque 34 % dans les États membres actuels et nouveaux et d'environ 70 % dans les pays en voie d'adhésion. La progression la plus forte devrait concerner le secteur des transports aériens: 67 % pour l'ensemble de l'UE élargie.

C.3.3.2. Émissions polluantes

Par suite des directives «Auto-oil» et d'autres mesures législatives visant à diminuer la pollution provenant des moteurs des voitures et des carburants qu'ils utilisent, des progrès considérables ont été faits pour rendre les carburants plus viables du point de vue environnemental. Les émissions de gaz polluants classiques dans l'UE ont été abaissées d'environ 30 % au cours de la dernière décennie et seront diminuées de 70 % d'ici 2010 grâce à l'installation de convertisseurs catalytiques et à l'amélioration de la qualité des carburants³⁰.

On cherche également à promouvoir **l'utilisation de carburants autres que le pétrole**, comme le montre l'adoption récente d'une directive relative à la promotion des biocarburants pour le transport³¹. Le programme pour le développement de

²⁹ Source: rapport TERM, p. 45.

³⁰ Il convient cependant de prendre en considération les émissions polluantes, notamment de dioxyde de soufre (SO₂), provenant des navires. Étant donné le développement considérable du transport maritime et le fait qu'un grand nombre de ports sont situés à proximité des agglomérations, ces émissions, et leurs effets néfastes sur la santé humaine, augmenteront à l'avenir si aucune réglementation ou autre mesure gouvernementale n'est adoptée en vue d'améliorer la qualité des carburants et la technologie des moteurs.

³¹ Cette directive aura pour résultat de porter la part des biocarburants à 5,75 % en 2010. Outre qu'elle permettra de diminuer la dépendance énergétique vis-à-vis de l'extérieur, l'utilisation de biocarburants réduira les rejets de CO₂ car les émissions provenant des transports seront neutralisées par l'absorption de CO₂ par les plantes au cours de leur croissance. Qui plus est, la Commission a proposé de fixer à 20 % la part de marché des carburants de remplacement qu'il faudrait atteindre d'ici 2020 grâce à l'utilisation de moteurs fonctionnant au gaz naturel, à l'hydrogène et avec des biocarburants.

carburants de substitution prévoit également la promotion du gaz naturel et de l'hydrogène³².

Vu ces progrès en matière de qualité des carburants et de technologie des véhicules, et malgré les prévisions de croissance forte du trafic en volumes transportés et en distances parcourues d'ici 2020, les émissions de NO_x générées par le trafic routier devraient diminuer d'environ 40 %. La diminution est bien plus forte dans les pays membres actuels (42 %) que dans les pays en voie d'adhésion (19 %). Cependant, malgré ces évolutions positives, en raison de la forte croissance prévue du transport aérien, les émissions de NO_x augmenteront dans l'ensemble de 1,5% dans les États membres actuels et de 2,3 % dans les pays en voie d'adhésion, ou de 1,6 % dans l'UE élargie. L'activité de transport reste de loin la plus importante source d'émissions de NO_x dans l'UE à 15 (63 %), suivi par le secteur de la production d'énergie (17 %) et par l'industrie manufacturière (13 %). Dans les pays en voie d'adhésion, la part des transports dans les sources d'émissions de NO_x est un peu moins importante puisqu'ils comptent pour environ 42 % du total des émissions de NO_x - tous secteurs confondus.

Les émissions de particules proviennent principalement de la combustion non maîtrisée de charbon et de gazole. Elles sont donc générées essentiellement par les transports (38 %) et par les services et les ménages (30 %). Dans l'UE à 15, les émissions totales de particules ont été diminuées de 35 % entre 1990 et 1999. Il en va différemment dans les pays en voie d'adhésion, où la part des transports dans le total des émissions de particules secondaires est passée de 14,7 % en 1990 à 18,5 % en 2000. Entre 2000 et 2020, on compte que les émissions de particules diminueront de 40% dans les pays membres actuels et de 20 % dans les pays en voie d'adhésion grâce à l'amélioration des technologies des véhicules routiers, selon des estimations tirées de l'étude TEN-STAC.

3.4 Bruit généré par le trafic

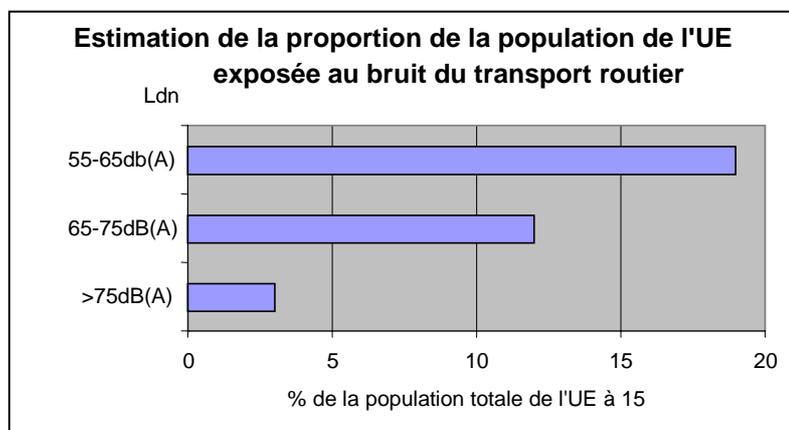
Le graphique 1.5 ci-dessous indique que près de 40 % de la population de l'UE à 15 sont exposés au bruit de la circulation routière à des niveaux supérieurs au niveau supportable (55 décibels). Les volumes de trafic continuant à augmenter, les nuisances sonores engendrées par tous les modes s'aggraveront à l'avenir. L'un des moyens efficaces de lutter contre le bruit est d'ériger des murs anti-bruit le long des infrastructures et de renforcer l'isolation phonique des bâtiments; ces mesures, lorsqu'elles sont rentables, devraient être prévues dans tout projet d'infrastructure dès sa planification³³. Comme cela est expliqué plus loin (chapitre E.4.1), les États membres doivent évaluer les incidences sur l'environnement des projets afin de diminuer au maximum les nuisances environnementales et de prendre les mesures qui s'imposent pour réduire le bruit. Signalons par ailleurs que la directive 2002/49/CE sur les nuisances sonores exige des États membres qu'ils établissent des cartes du bruit

³² Dans le cadre de ses programmes de RDT, la Commission soutient la mise au point d'un véhicule qui produira moins d'émissions contaminantes. Le programme «CUTE», qui montre les possibilités offertes par les piles à hydrogène, est particulièrement intéressant. Grâce à ce programme, 27 bus alimentés par des piles à hydrogène seront mis en service dans 9 villes européennes à partir de cette année.

³³ Il existe bien entendu d'autres mesures de lutte contre le bruit. Dans le domaine du transport ferroviaire, le projet STAIRRS a montré qu'il était plus efficace de s'attaquer au bruit à sa source (par exemple, en modifiant les véhicules de la flotte existante, en mettant en service des applications plus performantes).

concernant toutes les grandes infrastructures d'ici 2008 et qu'ils prennent les mesures qui s'imposent pour réduire ces nuisances.

Graphique 1.5 Exposition au bruit dans l'UE à 15 (Source: projet SUMMA34)



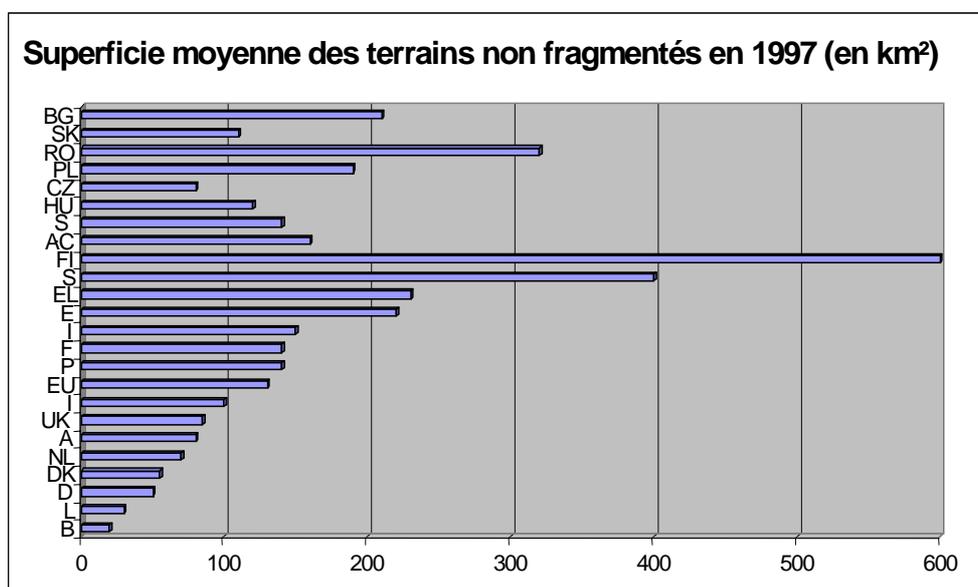
C.3.4.1. Emprise au sol, fragmentation et sites NATURA 2000

La construction de nouvelles infrastructures de transport peut aboutir à une plus grande fragmentation du territoire, qui peut elle-même avoir des incidences négatives sur la biodiversité et certaines espèces menacées. Le graphique 1.6 présente la taille moyenne des unités de terrain contiguës qui ne sont pas traversées par de grandes infrastructures de transport; cela va de 20 km² environ en Belgique à presque 600 km² en Finlande, la moyenne pour l'UE étant de 130 km². La taille moyenne des unités de terrain contiguës dans les pays en voie d'adhésion est de 175 km², ce qui est de 40 % environ supérieur à la moyenne communautaire (cela va de 80 km² en République tchèque à 320 km² en Roumanie).

³⁴

Cf. le document D2 - SUMMA est un projet de recherche financé au titre du 5^{ème} programme-cadre. Les documents peuvent être téléchargés à partir de l'adresse suivante: <http://www.summa-eu.org/>

Graphique 1.6 Zones non-fragmentées en 1997 (Source: EEA 2001)



Étant donné les lacunes dans les données, il n'a pas été possible d'évaluer l'impact du scénario d'évolution ou de la continuation de la politique actuelle d'investissement sur l'emprise au sol et la fragmentation des terres. Il faut cependant signaler que la fragmentation des terrains dépend beaucoup de la densité de la population et l'on peut donc considérer que les investissements dans les infrastructures de transport n'ont qu'une influence indirecte sur la fragmentation. Il importe dès lors de noter également que plusieurs directives communautaires exigent des États membres qu'ils évaluent les incidences des projets sur l'environnement et de veiller spécialement à la protection des sites naturels classés en application de la loi (cf. chapitre E.4.1 sur la législation applicable). Ces avancées juridiques permettent de minimiser les nuisances environnementales et de prendre des mesures appropriées en vue d'atténuer le bruit, mais elles introduisent également des procédures administratives supplémentaires et entraînent une incertitude juridique, les décisions d'autorisation étant de plus en plus souvent contestées devant les tribunaux, ce qui peut retarder l'exécution des projets.

D. AUTRES GRANDES POSSIBILITES D'ACTION

1. Une combinaison d'instruments

Les impacts du réseau transeuropéen dépendent de la façon dont il est utilisé. Les plans des États membres en matière d'infrastructures et leurs décisions d'investissement sont étroitement liées aux politiques de transport, notamment en matière de tarification, de gestion ferroviaire et d'intermodalité. Au niveau communautaire, la réalisation des objectifs précités, notamment le rééquilibrage modal, dépend d'un ensemble de mesures visant à la fois à mieux gérer le réseau existant et à le développer de façon cohérente au niveau européen.

L'évaluation de nouvelles orientations pour les investissements en infrastructures dans les RTE ne peut être dissociée de l'évaluation des instruments complémentaires, voire dans certains cas des instruments de remplacement.

Les actions envisagées doivent prendre en considération les questions suivantes:

1. Compte tenu de l'évolution de la demande, il conviendrait d'évaluer dans quelle mesure les investissements dans les infrastructures de transport pourraient être diminués grâce à des mesures nouvelles, comme la libéralisation ou la **gestion de la demande**, dans le but d'utiliser plus efficacement les infrastructures existantes.
2. Le degré de **concentration** des investissements sur des **couloirs ou projets prioritaires** particuliers du réseau transeuropéen, variable selon le mode de transport, doit être pondéré en fonction des besoins en investissements sur certains nœuds ou dans des systèmes de gestion, par exemple des plateformes intermodales, des systèmes de transport intelligents, etc.
3. Dans tous les cas d'augmentation des investissements dans les infrastructures de transport, il faut définir les **modalités de financement** mixtes faisant appel à la participation des utilisateurs, aux subventions croisées et au financement public (au moyen d'impôts ou d'emprunts).

1.1 Réformes structurelles et gestion de la demande

De nombreuses mesures de gestion du réseau ont déjà été adoptées au titre de la Politique Commune des Transports, notamment en matière d'ouverture à la concurrence des réseaux de transport ferroviaire de marchandises et de tarification des infrastructures.

En matière de tarification routière en particulier, la Commission a récemment proposé une réforme de la taxation des poids lourds (modification de la directive 99/62/CE). Cette réforme donne la possibilité de différencier les redevances pour une utilisation plus efficace des infrastructures, ainsi que d'appliquer des majorations dans certaines zones sensibles pour cofinancer des projets d'intérêt européen. Cette réforme déjà proposée par la Commission renforce la nécessité de fournir des solutions de remplacement aux couloirs routiers dont les tarifs d'utilisation sont susceptibles d'augmenter, en particulier pour le franchissement de barrières naturelles telles que les Alpes, les Pyrénées ou la mer Baltique, et dans les nouveaux États membres. La proposition de la Commission prévoit par ailleurs d'affecter les recettes tirées des redevances à des fonds réservés aux transports, ce qui aura un impact sur la capacité des États membres à financer le RTE-T.

Les options à définir pour apprécier l'impact du réseau transeuropéen doivent donc prendre en compte ces mesures, étant donné que la manière dont elles seront mises en œuvre dans les différents États membres influera sur les possibilités et l'intérêt de développer le réseau transeuropéen.

1.2 Concentration et coordination des investissements

La coordination des investissements concernant les couloirs permet de planifier les travaux de manière plus cohérente pour plusieurs raisons. 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'étranglement les

moins importants, voire la gestion de la demande, ce qui est plus facile sur un couloir unique que sur l'ensemble du réseau. Ainsi, il est possible qu'il faille assortir les projets prioritaires définis par le groupe de haut niveau de mesures d'investissement dans des systèmes de transport intelligents, des plateformes intermodales, etc. sur le même couloir.

La généralisation de l'intermodalité, condition d'un développement durable des transports, n'est envisageable que sur les couloirs qui drainent un flux important de trafic à longue distance, c'est-à-dire les seuls sur lesquels il est possible de concurrencer les transports routiers. Concentrer les investissements sur les principaux couloirs augmentera l'attrait des transports ferroviaire, fluvial et maritime. À l'inverse, sur les réseaux routiers denses d'Europe occidentale, le trafic tend à être beaucoup plus diffus, ce qui fait qu'il est moins intéressant de concentrer les investissements sur des couloirs donnés.

Les opérations de coordination et de suivi des investissements sur l'intégralité du réseau au niveau européen se sont révélées assez complexes et il sera vraisemblablement impossible de les réaliser efficacement sur un réseau couvrant 27 pays. En revanche, mettre en place des mécanismes permettant une coordination et un suivi d'ensemble pour chaque grand couloir semble faisable rapidement.

Les projets prioritaires tels qu'ils ont été définis par le groupe de haut niveau semblent constituer un ensemble de projets regroupés autour de certains couloirs plutôt que des tâches techniques indissociables, clairement identifiées et ne répondant pas à des objectifs propres. Ils ont donc principalement pour objet de mettre en place une coopération en vue de renforcer les moyens d'évaluer les projets, de garantir le respect des objectifs politiques tels que le rééquilibrage entre les modes et de favoriser la cohérence avec les mesures d'accompagnement en matière d'interopérabilité, d'intermodalité et de tarification. Les nouveaux mécanismes introduits dans la proposition de la Commission en vue de désigner des «coordinateurs européens» pour chaque projet ou groupe de projets constituent donc des instruments essentiels pour réussir la planification.

Résorber les goulets d'étranglement et achever les chaînons manquants sur les grands axes européens pour favoriser les échanges transnationaux et rendre toutes les 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. Au vu des raisons énoncées ci-dessus, il semble opportun, au niveau communautaire, de concentrer les efforts de coordination et la majeure partie des fonds sur les couloirs.

1.3 Financement

La question de savoir si la réalisation d'un projet de RTE-T engendre un cercle vertueux ou non dépend du financement. Si les RTE-T entraînaient simplement l'éviction d'autres types d'investissement (c'est-à-dire si le stock de capital restait constant), les effets macroéconomiques se limiteraient pour l'essentiel à la question de savoir si les RTE-T accroissent la productivité dans des proportions plus importantes que les investissements dont ils prennent la place. Moins il y a d'évictions, plus les RTE-T entraînent un accroissement net du stock de capital total et plus leur impact est

important. Cette situation peut notamment se présenter s'il existe des capacités inutilisées à court terme dans l'économie.

Si le gouvernement finance le projet sans recourir à l'emprunt, mais en réduisant la consommation ou les transferts des administrations publiques, les nouveaux investissements se traduiront directement par un accroissement du stock de capital. Seule la consommation courante pendant la période de construction diminuerait. Si, en revanche, les RTE-T sont financés par l'annulation d'autres types d'investissements publics, il n'y aura d'impulsions positives que dans la mesure où les RTE-T sont plus rentables que ne l'auraient été les investissements annulés. Dans le cas d'un financement sans endettement, l'effet d'expansion à court terme de l'infrastructure aura tendance à être neutralisé par des effets de contraction dans d'autres domaines de l'économie. Il en ira de même si le gouvernement alourdit la fiscalité.

Dans le cas où une partie au moins de l'investissement est financée par l'émission de nouveaux emprunts publics, la demande publique accrue aura pour effet d'accroître l'activité économique à court terme. À plus long terme, les emprunts devront être remboursés et les ménages auront tendance à anticiper ce fait dans leur comportement. Quoi qu'il en soit, cet effet d'éviction pourrait être compensé par un effet d'accumulation, dans le cas où l'augmentation du capital public a des retombées positives sur la production et sur la productivité. (cf. chapitre E.2.3).

Rendre payante l'utilisation des infrastructures peut largement conditionner l'exploitation efficace de celles-ci. Le montant exact qui est ou devrait être perçu au titre du droit d'utilisation dépendra de la nature des projets. Un recours accru aux péages en vue du financement permettrait d'attirer plus facilement des investisseurs privés. Des partenariats mixtes (par opposition à des investissements purement publics) pourraient aussi exercer une influence considérable dans le sens d'une limitation des risques de dépassement des coûts et d'une gestion efficace de la nouvelle infrastructure.

2. Options politiques et scénarios du développement du RTE-T

Les orientations en matière de réseau transeuropéen de transport sont l'un des principaux instruments disponibles pour inciter les États membres à adapter leur politique d'investissements pour réaliser les objectifs précités. La politique d'octroi de subventions communautaires au titre du budget RTE et du Fonds de cohésion, celle de prêts par la BEI, ainsi que de nombreux documents de planification internes au niveau national se basent en effet sur cette décision.

La proposition de révision des orientations présentée en 2001³⁵ introduit déjà de nouvelles priorités horizontales³⁶ telles que le développement d'un réseau ferroviaire affecté au fret, le développement de l'intermodalité, un recours accru aux systèmes de transports intelligents ainsi que la concentration des efforts sur quelques projets prioritaires portant notamment sur le franchissement des Alpes et des Pyrénées³⁷. Le Conseil n'a pas été en mesure d'adopter cette proposition.

³⁵ COM (2001) 544

³⁶ Article 5.

³⁷ Article 19.

Dès lors, schématiquement, les solutions qui se présentent à la Commission peuvent être illustrées par trois scénarios concernant le développement du réseau à l'horizon 2020, qui cadreraient avec les mesures d'accompagnement décrites ci-dessus:

1. **Trend + scénario – La Commission ne fait rien**: le cadre communautaire en matière de réseau transeuropéen reste celui établi en 1996. Seuls les projets déjà avancés (devant être achevés avant 2008) sont menés à bien. Le réseau ferroviaire fret est ouvert à la concurrence. La tarification de l'usage des infrastructures appliquée aux poids lourds évolue sensiblement, de façon disparate, dans les seuls pays qui ont déjà entamé des réformes dans ce domaine. Faute de vision commune sur les évolutions du trafic liées au développement des réseaux chez leurs voisins, les États membres diffèrent les investissements sur les couloirs internationaux intermodaux. Les incidences de ce scénario sont décrites dans la partie C de ce document.
2. **European scénario – La Commission insiste auprès du Conseil pour qu'il adopte la proposition qu'elle a présentée en 2001 et la complète par des mesures parallèles relatives à la tarification et une politique ferroviaire plus ambitieuse**: les investissements réalisés comprennent, outre ceux prévus dans le scénario d'évolution, l'ensemble des projets d'Essen/Dublin plus les six nouveaux projets proposés par la Commission en 2001 et la moitié des chantiers prévus dans les traités d'adhésion. La tarification de l'usage des infrastructures est appliquée aux poids lourds sur l'ensemble du réseau. Des mesures nationales sont appliquées sur les liaisons entrant dans le cadre des projets prioritaires pour améliorer l'interopérabilité et la gestion des sillons, en particulier sur les axes affectés au fret. Ce scénario constituerait un changement par rapport aux tendances observées.
3. **European+ scénario – La Commission complète sa proposition par de nouveaux projets, une coordination renforcée des investissements, des mesures relatives à la tarification et une politique ferroviaire plus ambitieuse**: outre les investissements prévus dans le scénario précédent, les nouveaux projets prioritaires identifiés par le groupe de haut niveau sont menés à bonne fin³⁸. Le réseau prévu dans les traités d'adhésion est presque achevé. La coordination entre les États membres est renforcée concernant les couloirs entrant dans le cadre des projets prioritaires. Cette coordination permet une interopérabilité plus rapide et une meilleure gestion des capacités par comparaison avec le scénario précédant, ce qui incite les opérateurs à offrir des services plus performants en ce qui concerne la desserte des ports et les itinéraires internationaux à longue distance. Des financements croisés qui impliquent d'augmenter le tarif des péages routiers sont mis en œuvre dans les Alpes et les Pyrénées. Ce scénario met en application les recommandations du groupe de haut niveau.

Les incidences sur le plan du développement durable des deux scénarios en matière de RTE-T décrits ci-dessus sont présentées dans la partie E qui suit. Les scénarios sont comparés aux scénarios d'évolution, dont les retombées socio-économiques sont décrites dans la partie C du présent document.

³⁸

Projets énumérés dans la Liste 1 du rapport du Groupe de haut niveau.

L'évaluation porte avant tout sur les effets cumulés à l'échelle européenne des deux scénarios relatifs à des politiques en matière de RTE-T décrits ci-dessus, par comparaison avec le scénario d'évolution (Trend). Ces effets dépendent de la réalisation de plusieurs hypothèses, par exemple que tous les projets soient achevés en temps voulu, qu'il n'y ait pas de dépassement des coûts prévus, qu'aucune mesure dans des domaines autres que les transports ne soit prise qui puisse influencer sur la demande de transport. Il faut noter également que le présent document n'évalue pas la viabilité des projets individuels, mais que chacun doit subir une évaluation approfondie de ses incidences sur l'environnement conformément à la législation communautaire en vigueur préalablement à toute décision relative à son financement (voir chapitre E.4.1).

E. INCIDENCES SOCIO-ECONOMIQUES DES DIFFERENTS PROGRAMMES D'ACTION

Les scénarios définis ci-dessus et analysés dans le présent chapitre doivent être perçus comme un exercice de prospective et d'illustration d'options générales de politique commune des transports, au delà des simples orientations RTE.

Cet exercice préliminaire d'évaluation ne prend pas en compte les aspects liés au financement décrits plus haut. Signalons que des incertitudes entourent les prévisions relatives à la demande et l'évaluation des effets bénéfiques - essentielles pour apprécier la viabilité financière et économique de tout projet d'infrastructure de transport - et que ces incertitudes sont plus fortes lorsque la modélisation du trafic est effectuée à l'échelle européenne. Elle fournit néanmoins un ensemble de résultats assez complets, concernant par exemple les gains de temps, les incidences environnementales, l'impact sur le réseau, l'accessibilité régionale, etc.

Il faut préciser toutefois qu'en dépit de ces incertitudes, les modèles de trafic sont le seul outil qui permette d'apprécier les politiques dans un cadre cohérent, compte tenu des nombreuses interactions et contre-réactions. Des recherches supplémentaires sont néanmoins nécessaires pour améliorer les bases de données et la portée du modèle, ainsi que pour introduire les paramètres permettant de mesurer les incidences qui font actuellement défaut. Les travaux entrepris dans ce domaine en application du 6^{ème} programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration se poursuivront dans le cadre de l'appui scientifique aux politiques³⁹.

1. Incidences financières: les investissements devront être davantage concentrés sur les projets prioritaires

1.1 Coût total du réseau transeuropéen

Le coût du réseau transeuropéen, dans la version adoptée en 1996 pour l'échéance de 2010, a fait l'objet d'une évaluation récente. L'étude se base sur une enquête réalisée auprès des États membres et des pays candidats concernant les investissements réalisés depuis 1996 et déjà approuvés pour la période allant jusqu'en 2010. Les coûts des projets prévus dans les orientations mais pas encore approuvés sont estimés à partir de coûts unitaires moyens.

³⁹

Cf. <http://fp6.cordis.lu/fp6/home.cfm> et <http://www.cordis.lu/fp6/support.htm>

Tableau 1.5 Coûts d'investissement totaux (Source: étude TEN-T Invest)⁴⁰

	Coûts en milliards d'euros	Prix de 1994	Prix de 1999	Prix de 2003
UE à 15	Coût total du RTE-T	485	546	590
	Montants déjà investis (1996-2001)	157	176	190
	Montants restant à couvrir	328	370	399
12 pays candidats à l'adhésion	Coût total du RTE-T		80	103
	Montants déjà investis (1996-2001)		8	10
	Montants restant à couvrir		72	92
UE à 27	Coût total du RTE-T		626	693
	Montants déjà investis (1996-2001)		184	201
	Montants restant à couvrir		441	492

Le coût total exclut les investissements portuaires et aéroportuaires pas encore approuvés ainsi que bon nombre de systèmes de gestion du trafic. En comparaison, en 1994 la Commission avait estimé à 400 milliards d'euros le coût total pour l'UE à 15, soit 20% de moins. Cette différence s'explique pour moitié par le fait que le Conseil et le Parlement ont approuvé des projets supplémentaires lors de la procédure de codécision ainsi que par le fait que des ports ont été ajoutés à la liste des projets lorsque la décision 1341/2001/CE a été modifiée.

En examinant les propositions de projets transmises par les États membres en vue d'une éventuelle qualification en tant que projets prioritaires, le groupe de haut niveau a aussi identifié des projets qui doivent être achevés d'ici 2020 – non identifiés en 1996. Certains de ces projets ont été inclus dans la liste des projets prioritaires (p.ex. pont sur le détroit de Messine, franchissement des Pyrénées, Galiléo), d'autres pas, ce qui n'empêche pas qu'ils restent éligibles au RTE-T selon les critères énoncés dans la décision adoptée en 1996.

Sur cette base, le groupe estime que les principaux besoins supplémentaires de financement d'ici 2020 s'élèvent au minimum à 100 milliards d'euros et arrive à la conclusion que le coût total du RTE-T (projets prioritaires et autres projets) s'élève au minimum à 600 milliards d'euros d'ici 2020, dont plus de 100 dans les futurs États membres. C'est une estimation modérée qui repose sur le coût des grands projets susceptibles d'être qualifiés comme projets prioritaires, et non sur l'ensemble du réseau, car il est difficile de prévoir les besoins d'investissements plus courants (accroissement de capacités existantes) dans un futur éloigné.

1.2 Coût des projets prioritaires

Le groupe de haut niveau a permis d'actualiser le coût total et les calendriers des projets d'Essen et de recueillir ces informations concernant les nouveaux projets recommandés par le groupe et analysés dans ce document. Les investissements

⁴⁰ Le déflateur pris est celui du PIB.

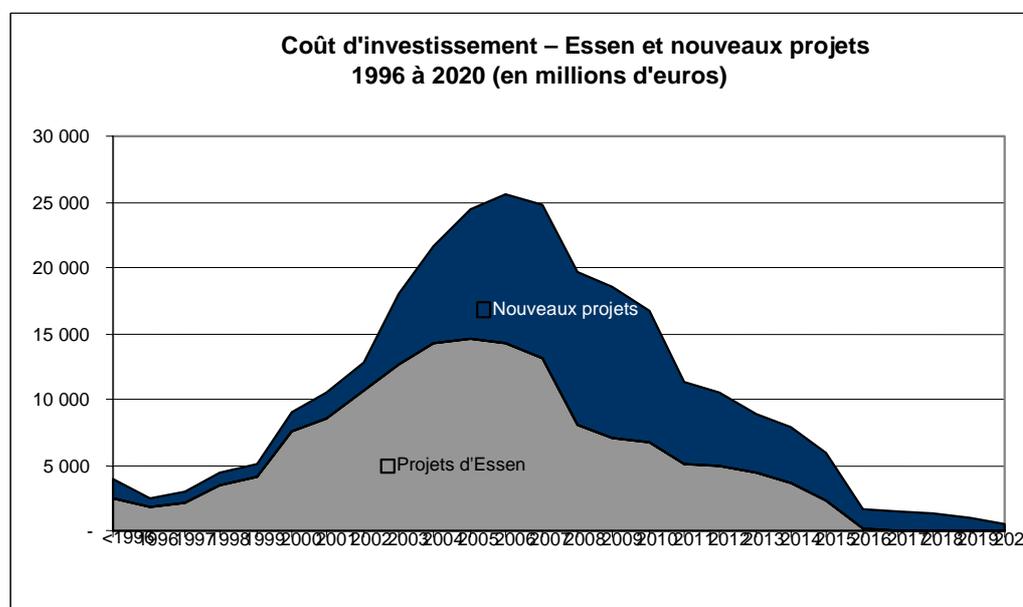
restants s'élèvent à 220 milliards d'euros, dont 107 pour les projets d'Essen/Dublin déjà adoptés.

Tableau 1.6 Coûts des projets Essen/Dublin et des nouveaux projets prioritaires

Mio € ⁴¹	Total	Jusque 2003	2003-2020
Essen/Dublin	168.143	60.915	107.228
proposition de la Commission de 2001	63.165	12.597	50.568
proposition de la Commission de 2003	65.799	2.882	62.917
Total	297.107	76.394	220.713

La comparaison entre les investissements restants et ceux effectués dans le passé est à prendre avec une grande prudence, le périmètre des projets n'étant pas fixé véritablement dans les orientations actuelles. Trois projets Essen/Dublin (Triangle Nordique, couloir multimodal Portugal/reste de l'Europe, couloir UK/IRL) sont en fait des programmes roulants mis à jour régulièrement.

Le graphique ci-dessous montre le profil des investissements, année par année, établi à partir des calendriers proposés par les États membres ainsi que le type de travaux, le profil variant selon la nature de l'ouvrage.



Le rythme des investissements consacrés aux projets prioritaires devrait donc globalement doubler pour que ces projets soient menés à bien avant 2020. Environ 110 milliards € seraient nécessaires pour la seule période 2007-2013 et 80 milliards

⁴¹ À l'exclusion d'une partie des projets n° 28 et 29.

d'euros d'ici 2006. Sur les 30 milliards d'euros consacrés actuellement chaque année au RTE-T, la moitié devrait donc être consacrée aux projets prioritaires en moyenne sur quinze ans, culminant à plus de 20 milliards d'euros par an d'ici 2008.

En accord avec la communication susmentionnée «Développer le réseau transeuropéen de transport», il serait donc crucial que les États et la Communauté adoptent une approche commune pour accroître et faciliter les investissements requis. Outre la participation d'intermédiaires financiers, tels que le secteur privé il sera essentiel, pour améliorer la gestion des coûts et des risques, de combiner au mieux les trois sources de financement existantes, à savoir les budgets nationaux, le budget communautaire et les ressources provenant directement des usagers:

- Le financement au titre des budgets nationaux jouera un rôle capital. Les États membres sont donc invités à adopter dans ce domaine une politique cohérente avec les engagements pris dans le cadre de la présente décision.
- S'agissant du budget communautaire, les ressources disponibles d'ici 2006 au titre des instruments financiers consacrés aux réseaux transeuropéens (budget consacré aux réseaux transeuropéens, fonds de cohésion, instrument structurel de préadhésion) devront être concentrées sur les projets dits «d'intérêt communautaire». En ce qui concerne les tronçons transfrontaliers, la possibilité d'obtenir des aides au titre des réseaux transeuropéens pouvant atteindre 30% du coût d'un projet, proposée parallèlement à la modification de la décision sur les orientations, pourra faciliter leur montage financier.
- Les contributions des usagers sont étroitement liées à la tarification appliquée pour l'utilisation des infrastructures et aux règles communautaires dans ce domaine. De surcroît, la modification de la directive n° 99/62/CE sur la taxation des poids lourds proposée le 23 juillet 2003 offre un cadre permettant dans certaines circonstances le recours aux financements croisés.

La Commission a effectué des simulations préliminaires basées sur des caractéristiques individuelles des projets et intégrant les modifications réglementaires énoncées ci-dessus, montrent que les usagers seraient à même de contribuer à hauteur de 20% environ des investissements requis⁴², ce qui peut être considéré comme la limite supérieure des capitaux privés qui pourraient être nécessaires. Vu les risques inhérents à ce type de projet cependant, l'octroi de garanties d'emprunt pourrait s'avérer nécessaire pour réunir ces capitaux. Les budgets nationaux et le budget communautaire devront donc financer la majeure partie de ces investissements. Cette simulation permet d'apprécier les ressources nécessaires dans le cadre des prochaines perspectives financières au-delà de 2006.

⁴² Y compris des financements croisés

1.3 Coût des scénarios

Pour évaluer les effets de la proposition de la Commission visant à modifier les orientations relatives au RTE-T, il est nécessaire d'apprécier le coût correspondant aux scénarios qui rendent compte des choix politiques envisagés (voir la partie B et le chapitre D.2), ainsi que le coût du scénario de continuité, puisque plusieurs projets prioritaires en sont déjà au stade de la construction et seront achevés, que les orientations soient modifiées ou non. Le coût des investissements consacrés au réseau pour chacun des scénarios a été évalué à partir des données recueillies par le groupe de haut niveau et dans le cadre de l'étude TEN-STAC; il est présenté ci-dessous (tableau 1.5). Le coût comprend celui des projets prioritaires et des autres projets dans les pays candidats, la politique de cohésion à destination de ces pays étant considérée comme faisant partie intégrante des scénarios décrits plus haut. Le coût des mesures d'accompagnement (systèmes électroniques de perception des redevances, etc.) n'est pas pris en compte dans la présente analyse.

Tableau 1.7 Coût des scénarios

milliards d'euros	UE à 15	12 PCA	Total
Scénario d'évolution (continuité)	71	26	97
European	161	49	210
European+	206	87	293

2. Incidences économiques

2.1 Incidences sur le trafic international

L'étude TEN-STAC a modélisé le trafic interrégional affecté sur le réseau en distinguant la part du trafic international. Cela permet d'estimer l'importance du trafic international sur les grands axes que forment les projets prioritaires, et ainsi d'apprécier la valeur ajoutée européenne globale des projets.

En moyenne plus de 20% du trafic interrégional passagers et près de 50% du trafic interrégional de marchandises prévu sur les projets prioritaires (scénario European +) constituent du trafic international.

En comparaison, le scénario "European +" induit un accroissement du trafic international de marchandises de 4 %, tandis que le scénario "European" ne suscite pas un accroissement notable des flux internationaux. Le scénario European + table sur une croissance du trafic international à l'horizon 2020 de 172 % dans les pays candidats à l'adhésion et de 81% dans les États membres actuels. Ceci indique des retombées considérables du point de vue de l'élargissement du marché dans les pays candidats à l'adhésion et donc une dynamisation des échanges internationaux. .

S'agissant de la répartition modale, le tableau 1.9 montre que la croissance du trafic international prévue dans les scénarios relatifs aux politiques en matière de RTE-T concerne principalement le réseau ferroviaire et est limitée sur le réseau routier. Ceci autorise à penser que ces scénarios aboutissent à un rééquilibrage modal en ce qui

concerne le trafic international, mais que seul le scénario "European +" peut permettre de dynamiser le marché intérieur.

Tableau 1.8 *Accroissement du trafic international en % du nombre de t-km (UE à 27)*

Croissance 2020/2000	Tous modes	Rail	Route
Scénario d'évolution	95%	88%	99%
European	96%	96%	96%
European+	104%	120%	96%

Les chiffres sont moins contrastés en ce qui concerne le transport international de passagers, qui ne progresse que de 55 % dans l'UE à 27 dans le cadre du scénario "European +", contre 53 % dans le scénario d'évolution.

2.2 *Incidences économiques des transports: gains considérables sur les temps de trajet dans les pays candidats*

Des avantages économiques devraient résulter directement des gains de temps induits par l'utilisation de moyens de transport plus rapides et de la diminution des temps de correspondance et de la congestion sur les réseaux existants. Il faudrait quantifier d'autres paramètres comme les progrès envisageables en matière de qualité de transport (confort, aspect pratique et coûts de transaction réduits) et la multiplication des endroits desservis du fait que les régions éloignées, qui auparavant n'étaient pas correctement reliées au centre, deviennent plus accessibles.

Les gains de temps pour l'utilisateur et les économies de coûts d'exploitation⁴³ sont habituellement les effets les plus importants de l'amélioration des infrastructures de transport. La valeur monétaire des gains de temps potentiels est estimée à plus de 4 et à presque 8 milliards d'euros pour les scénarios "European" et "European +" respectivement⁴⁴. Comme l'indique le graphique 1.7 ci-dessous, les retombées pour les pays en voie d'adhésion sont considérables et montrent que la priorité est donnée à l'intégration des réseaux des nouveaux pays membres (chapitre B.2). Rapportés au nombre d'habitants, les gains de temps dans les nouveaux pays sont environ deux fois supérieurs pour le transport de passagers et quatre fois pour le transport de marchandises.

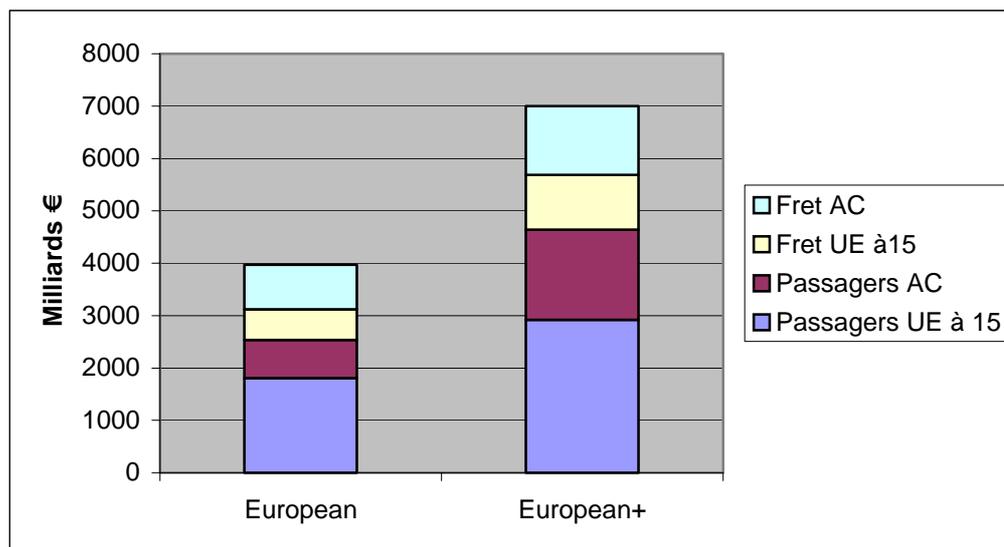
À longue échéance, les gains de temps engendrés par l'amélioration des infrastructures se concrétiseront (en partie) par des changements dans les schémas d'utilisation des

⁴³ Les coûts liés au temps et les coûts d'exploitation sont appelés les "coûts généralisés" du transport. Cependant, les outils de modélisation utilisés ne permettent pas d'évaluer les incidences sur les coûts d'exploitation, qui baissent habituellement lorsque les coûts liés au temps et la congestion diminuent. En conséquence, on peut dire que les gains de temps constituent une estimation inférieure des coûts généralisés. Quoi qu'il en soit, ces gains "bruts" devraient être corrigés dans le cas d'un déplacement de la demande d'une infrastructure non-congestionnée vers une autre (appartenant à un même mode ou un mode concurrent) qui conduirait à un affaiblissement de la viabilité économique de la première ou dans le cas où le service fourni par l'infrastructure existante devait se détériorer en raison d'une baisse de la demande.

⁴⁴ Cours de 2003.

sols⁴⁵. Tandis que les gains de temps en tant que tels sont susceptibles de disparaître, l'accessibilité accrue apportera des débouchés supplémentaires sur les marchés des biens, du travail et du logement, améliorant ainsi le bien-être des citoyens et des entreprises.

Graphique 1.7 Gains de temps dans le scénario "European +" par comparaison avec le scénario Trend

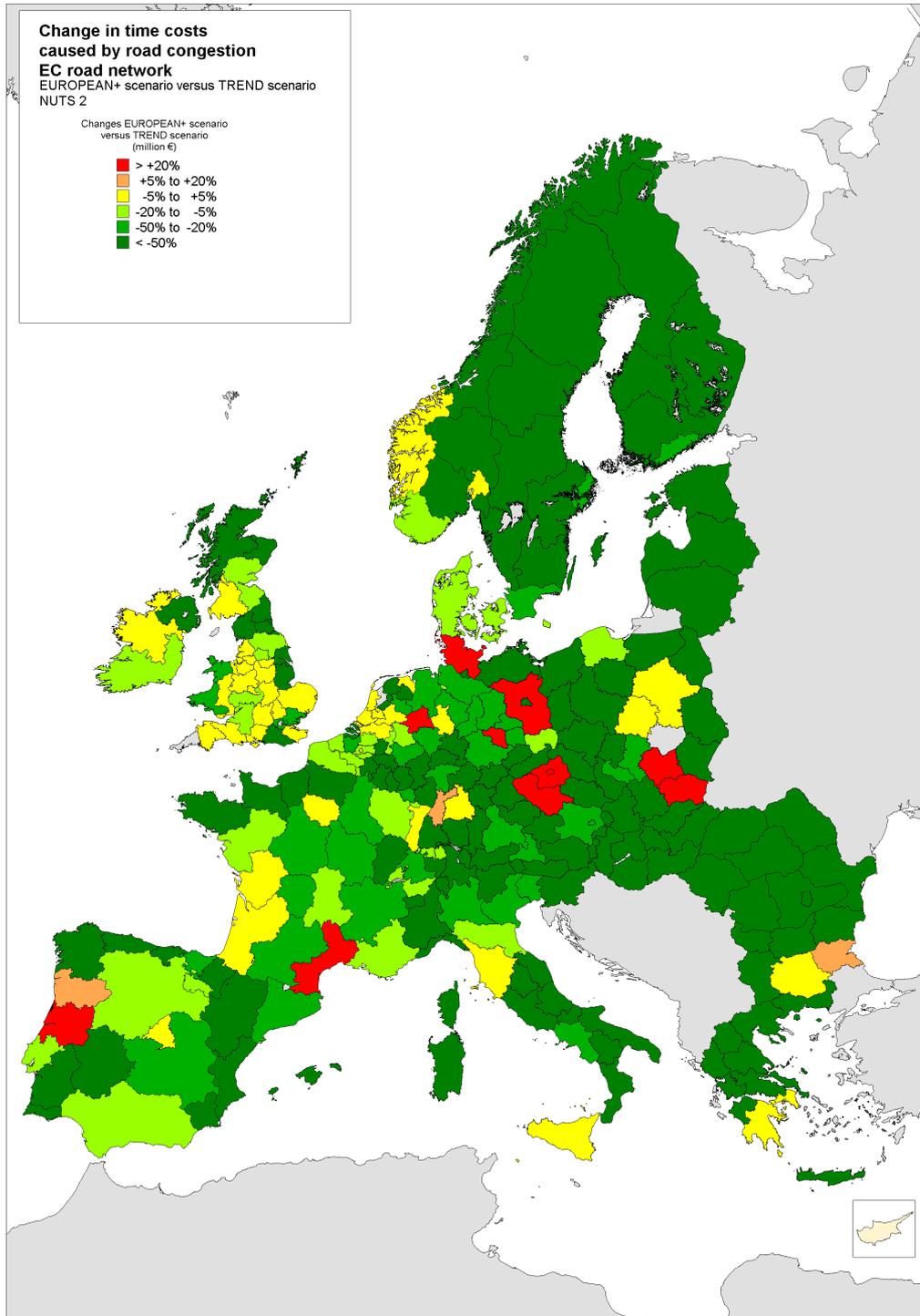


Un examen plus détaillé de la question de la congestion routière montre que le scénario "European" réduira les retards dus à la congestion en Europe de pratiquement 3 % tandis que ces retards seront réduits de 14 % dans le cas du scénario "European+", qui prévoit des investissements plus conséquents. C'est dans les pays en voie d'adhésion que l'on prévoit les réductions les plus significatives de la congestion: en effet, le scénario "European +" diminuerait de presque la moitié les retards sur les routes du RTE-T. Ceci ne concerne que les retards sur les flux de trafic interrégionaux et non sur le trafic intrarégional. Les chiffres ci-dessus peuvent être considérés comme l'hypothèse la plus basse car les transferts modaux induits par les scénarios "European" et "European+" libéreront aussi des capacités pour le trafic local.

Le graphique 1.8 ci-dessous montre de quelle manière la baisse de la congestion se répartit au niveau régional pour le scénario "European+". Comme on peut le constater, les pays en voie d'adhésion, ainsi que les régions périphériques au nord et au sud, profiteront très largement des investissements, ce qui met en lumière l'importance de la fluidité du trafic dans le centre pour les pays situés à la périphérie.

⁴⁵ Un exemple très parlant dans le domaine des transports locaux est l'étalement urbain - la constance relative du "budget-temps" consacré au transport quotidien de voyageurs, indépendamment du lieu et de la motorisation. L'investissement dans le RTE-T pourrait produire des effets similaires aux niveaux national et européen.

Graphique 1.8 Réduction de la congestion sur les routes du RTE-T ventilée par région; scénario "European+" vs scénario d'évolution ("Trend")



2.3 Incidences économiques indirectes

En moyenne, un accroissement de la demande de travaux de construction d'infrastructures engendre au total une activité économique qui représente quelque 50% de l'activité résultant du projet initial⁴⁶. Le calcul des entrées et sorties peut donner des indications sur la ventilation sectorielle des emplois créés par l'accroissement de l'activité de construction, dans l'hypothèse où les autres activités ne sont pas évincées. Ces estimations entrées-sorties représentent donc la limite supérieure de l'impact potentiel sur l'emploi de la construction d'infrastructures. Cependant, cet impact du côté de la demande disparaît une fois que la réalisation du projet est achevée. La mesure dans laquelle il en va réellement ainsi dépend cependant des capacités inutilisées qui existent dans l'économie. Si la contrainte de capacité ne risque sans doute pas de provoquer des blocages, il existe cependant deux raisons de penser que l'investissement dans les RTE-T pourrait se heurter à une contrainte de capacité macroéconomique. Premièrement, il existe des limites sur le plan financier (voir ci-dessous). Deuxièmement, les capacités économiques disponibles ne sont fréquemment pas adaptées à la structure de la demande. Un corollaire de ce qui précède est qu'une planification stable des investissements sur le long terme est nécessaire afin de permettre le maintien d'une capacité de production et une modération des coûts tant au niveau des infrastructures que des équipements.

Renforcer les infrastructures de transport des régions ou des pays dénués des infrastructures nécessaires et intégrer plus étroitement leurs réseaux aux réseaux du centre les rendra plus accessibles et réduira les coûts de transaction sur ces marchés. Cela aura également des conséquences sur l'implantation des activités de production et de services. Ceci se vérifierait surtout pour les régions périphériques et les pays en voie d'adhésion. Cela pourrait conduire à une spécialisation régionale accrue et à une *concentration* des services à haute valeur ajoutée dans un ensemble de zones urbaines rivalisant pour attirer des entreprises multinationales ou de grandes installations. Dans certaines conditions particulières, cependant, on pourrait assister à une *dispersion* de l'activité par suite de la baisse des coûts de transport qui autorise le déplacement vers des zones ou des régions où les loyers fonciers et les taxes municipales sont plus faibles.

Enfin, les investissements dans les infrastructures de transport peuvent contribuer à la croissance grâce à l'accroissement du stock de capital public disponible pour la production de biens et de services. Il est communément admis que le développement des infrastructures de transport, qui améliore l'accessibilité, accroît la productivité totale des facteurs et produit des effets sur l'activité et le revenu. Plusieurs études empiriques⁴⁷ ont été faites sur les effets de la construction d'infrastructures publiques

⁴⁶ Les estimations résultant du modèle QUEST de la Commission européenne indiquent que, selon les hypothèses de financement, le multiplicateur fiscal à court terme associé à une *augmentation unique* des dépenses publiques d'investissement en général peut atteindre 0,6, c'est-à-dire qu'une augmentation des investissements publics d'un point de PIB pourrait, dans des conditions favorables, conduire à une augmentation du PIB de 0,6 point. Le multiplicateur à moyen terme pour un investissement public *durablement plus élevé* pourrait même, dans ces conditions favorables, approcher 1.

⁴⁷ Cf. par exemple, un examen approfondi de données empiriques dans "Les finances publiques dans l'UEM – 2003", SEC (2003) 571, et W. Pfähler, U. Hofmann et W. Bönnte, Does Extra Public Infrastructure Capital Matter?. An Appraisal of Empirical Literature", Finanzarchiv, Vol. 53, 1996.

supplémentaires, mais elles n'ont pas apporté de résultats décisifs ni été particulièrement utiles aux responsables politiques. Bien que la plupart des études indiquent que le capital public a un effet positif sur la production, la productivité ou la croissance, les résultats semblent plutôt maigres et incertains⁴⁸. La principale difficulté est de comprendre la relation entre les capitaux publics et la croissance et la relation de cause à effet⁴⁹.

Il importe donc d'étudier attentivement les incidences micro-économiques d'un projet ou d'un programme d'investissement dans des infrastructures de transport et la manière dont ces incidences peuvent trouver une application concrète dans la fonction de production et sur le marché du travail. Si l'accroissement de la productivité est répercuté sous forme d'une baisse des prix, la demande de produits européens s'accroît. L'activité économique s'accélère plus qu'elle ne l'aurait fait sans cet accroissement de productivité. Si l'on investit ensuite une part de l'accroissement du PIB ainsi obtenu, la production économique augmentera encore au cours du temps, de sorte que la productivité nationale sera durablement plus élevée qu'elle ne l'aurait été si le projet n'avait pas été réalisé. À l'autre extrême, un accroissement de la productivité pourrait signifier que l'on atteint le même niveau de production en consommant moins de ressources.

On peut également avancer comme argument que la construction et l'exploitation du RTE-T font intervenir des secteurs industriels où le degré d'innovation est élevé, comme les fabricants de matériel roulant, ou des industries actives dans la conception et la mise en place de systèmes de positionnement par satellites et autres systèmes de transport intelligents. Le fait qu'ils disposent d'une planification fiable et à long terme des infrastructures leur permet d'anticiper des débouchés commerciaux, cela peut les inciter à innover pour renforcer leur compétitivité sur les marchés mondiaux et avoir des effets d'entraînement sur d'autres secteurs.

Les effets macro-économiques sur le PIB de la série de mesures en matière de RTE-T ont été calculés dans le cadre du projet IASON⁵⁰. Les investissements réalisés en application du scénario "European +"⁵¹ devraient accroître la prospérité de l'UE élargie de 0,23 % du PIB par comparaison avec le scénario d'évolution ("Trend") où ces investissements ne sont pas prévus. L'impact sur le PIB est légèrement supérieur dans le cas des pays en voie d'adhésion que dans le cas de l'UE à 15. Si l'on se base

⁴⁸ Un document de travail plus récent de la BCE présente des résultats plus optimistes (D. Romero de Avila & R. Strauch, "Public finance and long-term growth in Europe", ECB working paper N° 246, Juillet 2003); en effet, d'après ce document, une augmentation de 1 % de la part du PIB consacré à l'investissement public entraînerait une augmentation de 1,1 % de la croissance.

⁴⁹ Cf. par exemple J. Fernald, "Roads to prosperity? Assessing the link between Public Capital and Productivity", *American Economic Review* 619-638, Juin 1999.

⁵⁰ IASON est un projet de recherche financé au titre du 5^{ème} programme-cadre. Pour plus d'informations sur le projet et les documents y relatifs, voir à l'adresse: <http://www.wt.tno.nl/iason/>. Ces calculs ont été effectués en utilisant le modèle calculable d'équilibre général de l'Université de Kiel.

⁵¹ Les projets utilisés dans ce scénario sont les 14 projets dits "d'Essen" plus les projets relatifs au réseau des pays candidats à l'adhésion (les nouveaux projets prioritaires dans les États membres actuels ne sont pas pris en compte). L'impact du scénario "European+" est donc probablement plus fort.

sur les effets multiplicateurs sur l'emploi calculés dans une étude précédente⁵², cet accroissement de l'activité économique se traduirait par une augmentation de presque 0,4 % de l'emploi, soit près d'un million de nouveaux emplois permanents. Cependant, cet exercice de modélisation ne s'intéresse pas aux modalités de financement des projets d'infrastructures.

D'après les prévisions, les effets les plus importants devraient concerner, outre les pays en voie d'adhésion, la Grèce, la péninsule ibérique et les pays nordiques.

Dans le cadre de l'initiative pour la croissance qu'elle a présentée le 16 juillet, la Commission poursuivra cette étude en quantifiant de manière plus fine les effets macro-économiques sur l'emploi et les effets potentiels sur la croissance d'un surcroît d'investissement dans les RTE-T en s'appuyant sur des simulations économétriques. Des scénarios différents seront étudiés concernant i) les autres possibilités de financement (public, privé, PPP, accroissement de l'endettement, augmentation des impôts/redevances, etc.) et ii) les autres hypothèses concernant les gains de productivité découlant du RTE-T et la progression véritable des salaires réels.

Il faut préciser que l'analyse de l'impact des infrastructures de transport ne peut se limiter à l'aspect purement macro-économique (PIB, emploi). Les aspects environnementaux et sociaux devraient être pris en compte dans l'évaluation, à partir du moment où ils contribuent à augmenter ou à abaisser le potentiel de croissance sur le long terme. En réalité, dans de nombreux cas, la justification première des investissements publics (dans les transports) n'est pas l'accroissement de l'efficacité dans la fourniture de biens et de services entrant dans les statistiques de production (PIB), mais plutôt la poursuite d'un autre objectif d'action concernant l'élévation du bien-être général, comme la protection de l'environnement ou l'équité dans la distribution des ressources.

3. Impacts sur le rééquilibrage modal

3.1 Les autoroutes maritimes sont très prometteuses

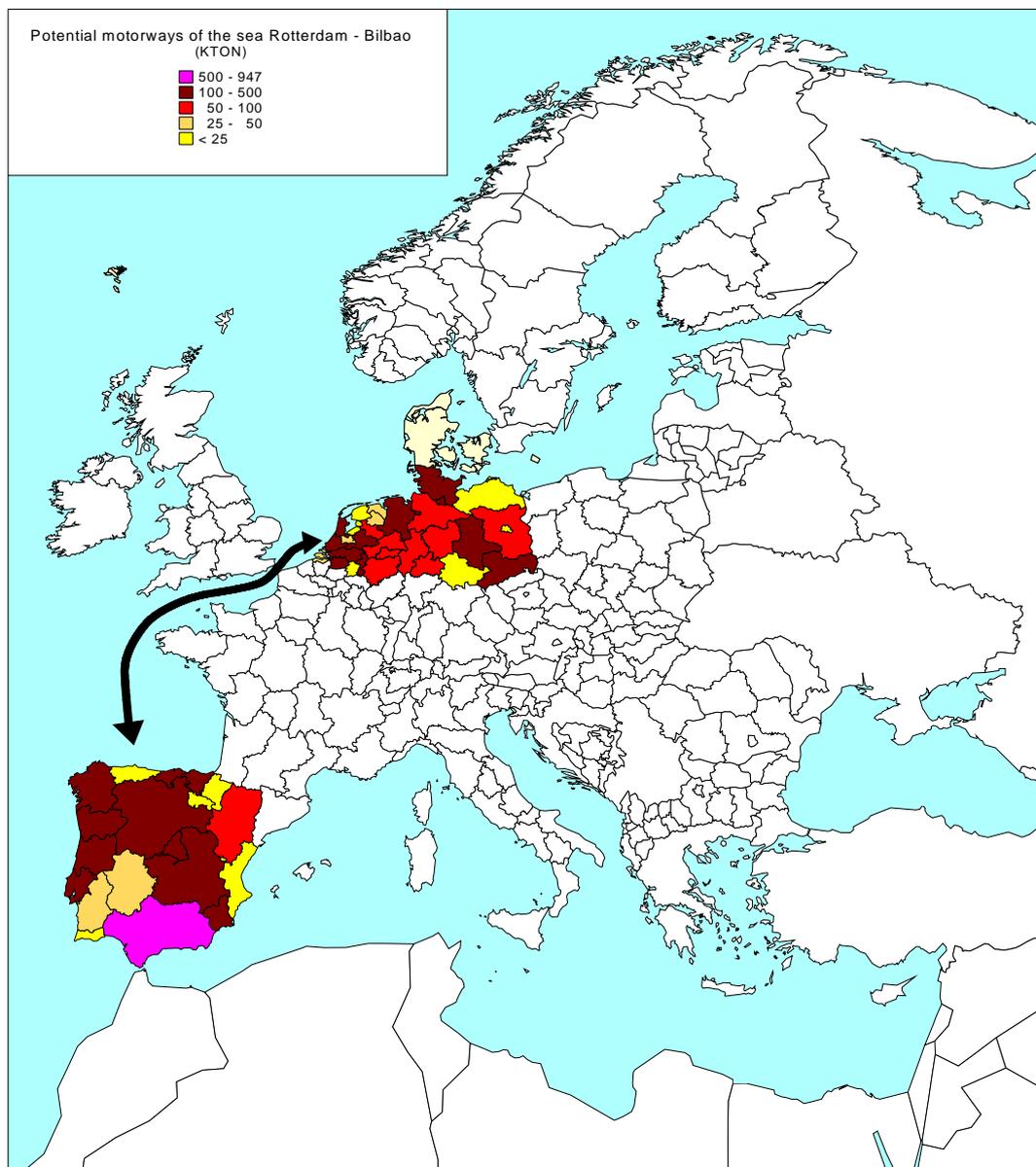
Dans le cadre de l'étude TEN-STAC, une comparaison des coûts a été effectuée entre le mode routier et le transport intermodal utilisant le transport maritime à courte distance sur des couloirs déterminés. On a ainsi calculé le volume de marchandises pour lequel le transport intermodal génère les coûts les plus faibles. L'analyse a porté sur un nombre restreint de ports et pris comme hypothèse que les exploitants s'efforceraient de faire des économies d'échelles maximales pour répondre à la demande sur ce marché continental particulier. Les résultats montrent que les services de transport maritime à courte distance pourraient attirer 7,6 millions de tonnes de marchandises entre Rotterdam et Bilbao et 9,1 millions de tonnes entre l'Espagne et l'Italie. La carte ci-dessous montre plus en détail les volumes de marchandises qui pourraient être acheminés à moindre coût par des services de transport maritime à courte distance et, partant, la demande potentielle sur le couloir Bilbao-Rotterdam.

⁵² Terry Barker and Jonathan Köhler: "Charging for Road Freight in the EU: Economic Implications of a Weigh-In-Motion Tax", acceptée pour publication par le "Journal of Transport Economics and Policy".

Pour détourner des marchandises de la route, ces services intermodaux de transport maritime à courte distance doivent présenter des avantages pour le client sous la forme d'un abaissement des coûts mais aussi d'une amélioration de la qualité (par exemple, par l'accroissement des fréquences hebdomadaires et l'allégement des procédures administratives portuaires et de manutention). Pour effectuer l'analyse, on a supposé que des navires rouliers étaient utilisés. Par ailleurs, les coûts d'exploitation sur les liaisons maritimes à courte distance pourraient être encore réduits si les entreprises de logistique optaient pour les "conteneurs largeur palette" gerbables. Ce choix ouvrirait également des perspectives pour l'intégration de ce segment de marché dans le marché des services de collecte en haute mer qui permettrait de faire des économies d'échelle⁵³.

⁵³ Un autre avantage est que les services de transport maritime de conteneurs à courte distance ont de meilleurs résultats que le transport routier sur le plan environnemental, ce qui n'est pas encore le cas du transport par navires rouliers.

Graphique 1.9 Demande potentielle sur l'autoroute maritime Rotterdam-Bilbao en 2020



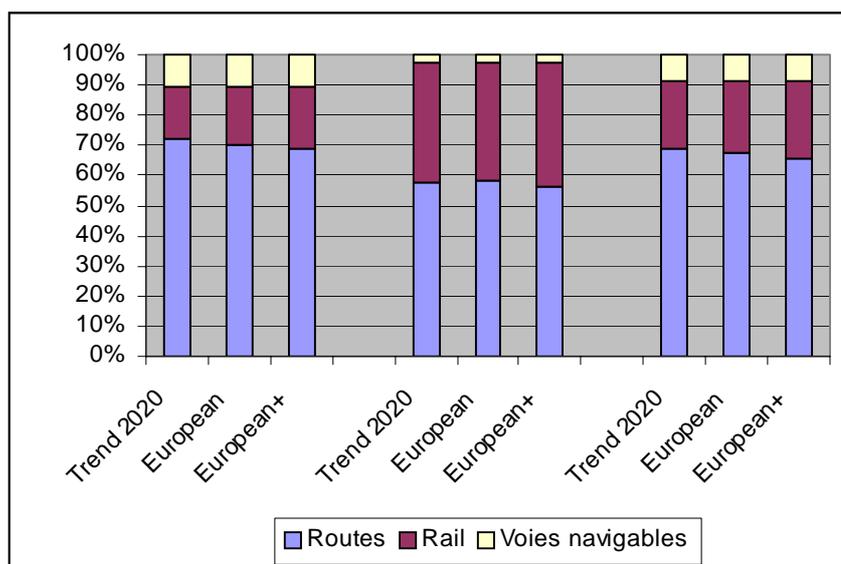
3.2 Le rail gagne des parts de marché

Les scénarios en matière de RTE-T visent à rééquilibrer la part des différents modes de transport dans l'UE élargie, comme le montre le graphique 1.8 ci-dessous. La part du rail augmentera de 22 % selon les prévisions du scénario d'évolution à 26 % dans le scénario "European +" en 2020, tandis que celle de la route diminuera de 3 points de pourcentage. La part du transport par voies navigables reste constante dans tous les scénarios. En conséquence, dans les États membres actuels, les scénarios concernant

les politiques en matière de RTE-T, notamment le scénario "European +", contribuent au rééquilibrage des modes, qui est l'un des objectifs du Livre blanc - La politique européenne des transports à l'horizon 2010, qui prévoit de revenir à la répartition modale de 1998. Conformément à ce qui est indiqué dans le chapitre E.2.1, les deux scénarios en matière de RTE-T conduisent à un rééquilibrage particulièrement probant pour le trafic international.

Quoi qu'il en soit, vu les prévisions de croissance économique rapide dans les pays en voie d'adhésion par suite de l'extension du marché unique, la part de la route passera dans ces pays de 58 % en 2020 selon les prévisions à 60 %. Ceci reste néanmoins inférieur de plusieurs points de pourcentage aux chiffres correspondants dans les pays membres actuels (cf. graphique 1.8 et chapitre C.1.3). Si des mesures supplémentaires étaient prises, le potentiel du transport par voie navigable pourrait être mieux exploité dans ces pays et la progression rapide de la route pourrait être freinée dans une certaine mesure.

Graphique 1.10 Répartition modale dans l'UE à 15, les pays en voie d'adhésion et l'UE à 27



D'une manière générale, par rapport à la situation en 2000, la répartition modale dans l'UE élargie se stabilisera, ce qui contribuera à l'accomplissement de l'objectif fixé dans le Livre blanc⁵⁴. Il est évident également que, conformément à ce qui est proposé dans le Livre blanc, des mesures complémentaires devront être prises, notamment dans les pays en voie d'adhésion, pour atteindre pleinement l'objectif fixé dans le Livre blanc.

⁵⁴ Il faut cependant noter que l'objectif fixé dans le Livre blanc ne concerne que les États membres actuels.

4. Incidences du point de vue du respect de l'environnement

4.1 *Aspects juridiques*

Pour supprimer toute incertitude, la décision en vigueur concernant les orientations rappelle aux États membres qu'ils sont tenus d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement conformément aux dispositions de la directive 85/337/CEE, pour tous les projets relatifs aux RTE-T, ainsi que de se conformer à la directive "Habitats" (92/43/CEE), qui introduit des procédures d'évaluation et d'autorisation plus strictes concernant les projets qui pourraient nuire à des habitats naturels considérés comme remarquables en vertu de la législation (sites Natura 2000)⁵⁵. La directive "Oiseaux" (79/409/CEE) est également applicable pour l'évaluation individuelle des projets en matière de RTE-T.

À partir de juillet 2004, les États membres doivent mettre en œuvre la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁵⁶ et, par conséquent, évaluer les incidences sur l'environnement de leurs plans et programmes qui débouchent, dans un deuxième temps, sur des projets en matière de transport, notamment dans le cadre du RTE-T. Ces évaluations permettent de prendre en considération les aspects environnementaux en amont du processus de planification avant de définir plus en détail certains projets (projets pour lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée conformément à la directive 85/337/CEE).

Il faut souligner que le présent document, bien qu'il ne rend compte que d'une analyse sommaire, couvre tout de même l'ensemble de l'Europe. Il faut donc insister une nouvelle fois sur le fait que des problèmes peuvent exister au niveau local concernant la qualité de l'air, le bruit et d'autres nuisances environnementales, bien que des progrès aient été faits au niveau européen. Comme cela a déjà été indiqué, chaque projet particulier devrait donc faire l'objet d'une évaluation précise de ses incidences sur l'environnement, conformément à la législation communautaire en vigueur, préalablement à toute décision relative à son financement.

4.2 *Diminution des émissions de gaz à effet de serre et de polluants*

Dans les deux scénarios, les émissions totales de CO₂ en Europe générées par le transport interrégional diminuent: de 2 % dans le cas du scénario "European" et de 4 % dans le cas du scénario "European +". Dans l'UE à 15, l'accroissement des émissions de CO₂ ralentira légèrement, de 2 % selon le scénario "European" et de 3 % selon le scénario "European +". En ce qui concerne les pays candidats à l'adhésion, les émissions de CO₂ diminueront de 5 % dans les deux cas.

S'agissant des émissions de polluants, les scénarios relatifs au RTE-T renforceront les progrès décrits dans le chapitre C.3.3 pour les modes de transport terrestres. Dans l'UE à 15, les émissions de NO_x générées par le transport routier diminueront de 2

⁵⁵ La législation communautaire ne s'appliquera dans les **nouveaux États membres** qu'à partir de leur adhésion. Quoi qu'il en soit, la Commission a estimé, lorsqu'elle leur a octroyé des aides de "préadhésion", que les pays en voie d'adhésion devaient appliquer les dispositions de l'*acquis* environnemental pendant la période de préadhésion.

⁵⁶ Directive 2001/42/CE.

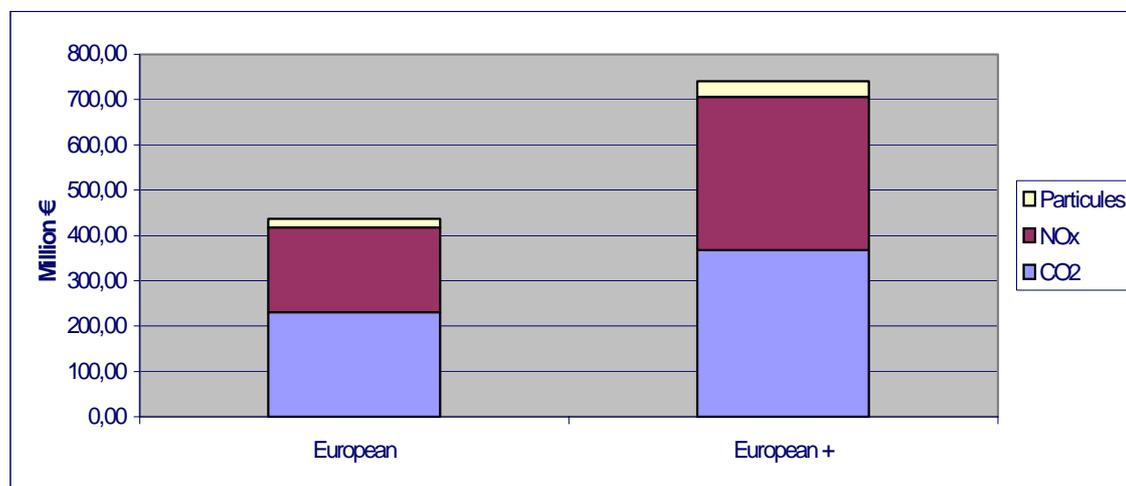
points de pourcentage supplémentaires dans le scénario "European" et de 3 points de pourcentage dans le scénario "European +". Néanmoins, l'augmentation globale des émissions de NO_x dues à l'activité de transport, tous modes confondus, ne sera freinée dans aucun des deux scénarios, car les diminutions résultant du transfert modal de la route vers le rail seront trop faibles pour compenser l'accroissement de ces émissions dues au transport aérien.

S'agissant des émissions de particules, les scénarios "European" et "European+" aboutissent à une réduction de 5 % et de 9 %, respectivement, du volume total des émissions en raison d'une plus grande fluidité du trafic et d'une diminution des encombrements. Concernant les pays en voie d'adhésion, les deux scénarios aboutissent à une diminution des émissions de NO_x de presque 3 % étant donné que l'électrification du réseau ferroviaire et la baisse des encombrements routiers compensent l'augmentation générale du trafic.

Le graphique 1.9 indique la contrepartie monétaire⁵⁷ de la réduction des émissions de chaque polluant (tous modes confondus) dans les deux scénarios relatifs aux RTE-T. Ces montants ne prennent cependant en considération que les modifications concernant les émissions dues au trafic interrégional et excluent donc le trafic local. Le scénario "European +" réduit les coûts externes de la pollution atmosphérique de 740 millions d'euros par an contre 440 millions d'euros par an dans le cas du scénario "European".

⁵⁷ Les montants unitaires sont calculés selon des conditions de transport et des conditions ambiantes moyennes pour l'Europe. Pour de plus amples informations, voir le rapport "Estimates of marginal external costs of air pollution in Europe", à l'adresse suivante: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm#Marginal%20external%20costs%20air%20pollution>

Graphique 1.11 Réduction des coûts des émissions générées par tous les modes de transport en Europe (par opposition au scénario d'évolution)



4.3 Incidence sur la nature - une évaluation précise de l'ensemble des effets au niveau local s'impose

L'évaluation des incidences sur l'environnement requiert une analyse approfondie, qui doit être effectuée par les États membres en application des directives communautaires susmentionnées. Parmi les critères utilisés par le groupe de haut niveau pour sélectionner les projets prioritaires figurait la preuve que les incidences sur le milieu naturel avaient déjà été évaluées ou que des engagements avaient été pris concernant l'exécution dans les règles et en temps voulu de telles évaluations s'agissant des projets à long terme.

La Commission a également effectué une analyse de proximité des projets prioritaires ayant un rapport avec des sites Natura 2000. Une telle analyse sommaire ne peut être utilisée pour dénigrer un projet donné, mais elle peut servir à déterminer les zones concernant lesquelles il pourrait être nécessaire de prendre particulièrement en considération, dans la planification de projets, la protection ou la remise en état du milieu naturel afin d'atténuer les effets à court terme sur l'environnement de la construction d'infrastructures.

Soulignons que la liste des sites Natura 2000 n'est pas encore arrêtée (il manque certains *Länder* allemands) et n'existe tout simplement pas dans les pays en voie d'adhésion.

Un réseau écologique cohérent au niveau européen⁵⁸ - le réseau Natura 2000 - qui couvre des habitats de la faune et de la flore et des zones protégées pour les oiseaux, doit être mis en place en 2003 et achevé et approuvé par les États membres d'ici 2005. Dans certaines régions, comme des *Länder* allemands et tous les pays candidats à

⁵⁸

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 (Journal officiel L 206, p. 7).

l'adhésion, il n'existe actuellement aucune donnée cartographique numérisée concernant les sites Natura 2000.

Pour effectuer l'analyse faisant l'objet du présent rapport, on a superposé la carte des projets prioritaires du RTE-T à la carte des sites du réseau Natura 2000 de la Communauté européenne. À partir des bases de données existantes concernant les sites Natura 2000, on peut déjà obtenir des informations générales comme la longueur des zones traversées et les zones tampon, ainsi que des informations plus détaillées relatives à la fragilité des sites Natura 2000, ainsi qu'aux habitats et espèces qu'ils abritent.

Les cartes montrent de quelle manière les projets RTE-T prennent en compte le réseau ferroviaire et les principaux axes routiers et fluviaux existant en 2000. Dans les cas de superposition, des **zones tampons** de 0,5 et 2,5 km, respectivement, ont été prévues en bordure des zones sur lesquelles portent les projets de RTE-T, ce qui aboutit au tracé de corridors de 1 km et de 5 km respectivement. Les sites Natura 2000 se trouvant à l'extérieur d'un corridor de 5 km tracé le long des zones concernées par les projets en matière de RTE-T sont également indiqués.

Afin d'établir des statistiques concernant les projets relatifs au RTE-T qui ont des incidences sur des sites Natura 2000, la longueur totale des zones concernées par lesdits projets a été calculée par rapport à la longueur des zones couvertes par les projets qui chevauchent des sites Natura 2000. Les résultats sont présentés dans le tableau 1.7 ci-dessous concernant les projets pour lesquels on dispose de données. Dans la majorité des cas, la zone concernée représente moins de 5 %, l'une est proche de 10 % (projet 07); il est par ailleurs possible que le projet 02 (suppression des goulets d'étranglement sur l'axe Rhin-Main-Danube) implique une superposition de 65,23 % en raison des incidences environnementales très élevées que les projets relatifs aux voies navigables ont très souvent.

Tableau 1.9 Analyse des incidences sur les sites Natura 2000 des projets pris en compte dans le scénario "European +"⁵⁹

Numéro du projet:	(A) Longueur totale [km]	(B) Longueur totale à l'intérieur de la zone selon les données disponibles	(C) Longueur à l'intérieur des sites Natura 2000	(C)/(B)x100 Pourcentage des zones qui se recouvrent
Liste 1				
02 Résorption des goulets d'étranglement sur le Rhin-Main-Danube	135.725	128.684	83.939	65.23
04 Liaison ferroviaire mixte Lyon-Trieste/Koper-Ljubljana-Budapest	1320.449	791.330	42.957	5.43
05 Liaison ferroviaire mixte Berlin-Vérone-Naples/Milan-Bologne	1272.527	1065.999	29.712	2.79
06 Liaison ferroviaire mixte à la frontière grecque	600.763	189.755	9.483	5.00
07 Lignes ferroviaires à grande vitesse sud-ouest	1479.200	1470.691	138.821	9.44
09 Liaison ferroviaire mixte Lyon/Gênes-Bâle-Duisbourg-Rotterdam/Anvers	1352.259	589.268	20.042	3.40
10 Liaison ferroviaire mixte Paris-Strasbourg-Stuttgart-Vienne-Bratislava	558.176	463.394	36.390	7.85
12 Liaisons multimodales Irlande/Royaume-Uni/ Europe continentale (voie ferrée)	1298.907	1272.498	23.726	1.86
12 Liaisons multimodales Irlande/Royaume-Uni/ Europe continentale (Route)	615.459	614.401	9.066	1.48
14 Fehmarn Belt - liaison combinée fixe pour le rail et la route (voie ferrée)	702.617	303.817	0.000	0.00
14 Fehmarn Belt - liaison combinée fixe pour le rail et la route (route)	155.875	109.300	0.000	0.00
15 Triangle nordique (voie ferrée)	243.476	243.476	0.358	0.00
15 Triangle nordique (route)	1810.925	457.063	1.723	0.38
16 Liaison multimodale Portugal - Espagne - Europe centrale	212.930	212.930	5.990	2.81
18 Autoroute Gdansk-Katowice-Brno/Zilina-Vienne	969.813	622.256	11.012	1.77
Liste 2				
04 Liaison fluviale Seine-Escaut	322.166	164.365	3.296	2.01

⁵⁹

Les projets qui ne sont pas repris dans le tableau sont des projets qui n'apparaissent pas - en totalité ou en partie - sur les cartes utilisées pour effectuer l'analyse.

Il faut noter qu'à ce stade précoce de la planification, l'alignement de nombreuses sections de projets prioritaires n'a pas été fixé avec précision. Le type et l'ampleur des nuisances environnementales possibles dépendent essentiellement de la planification et des travaux de construction, qui sont décidés au niveau de chaque État membre. En vertu des directives susmentionnées, ils sont tenus d'effectuer une évaluation stratégique des incidences de leurs plans et programmes, ainsi qu'une évaluation des incidences sur l'environnement des projets afin de vérifier s'il existe d'autres solutions et d'atténuer au maximum ces incidences.

À ce stade, la seule conclusion que l'on puisse tirer est qu'il est important d'évaluer les incidences environnementales d'un projet en vue d'analyser ses effets au niveau local. Il faut également souligner que les projets portant sur le transport par voie navigable doivent prendre particulièrement en considération les mesures d'atténuation ou les mesures de remise en état du milieu naturel visant à maximiser la valeur écologique du milieu aquatique.

5. Incidences sociales

5.1 Améliorer la qualité des infrastructures permet de réduire le nombre d'accidents

En raison du manque de données et de paramètres du modèle, il n'a pas été possible de quantifier l'impact des scénarios en ce qui concerne les accidents. Quoiqu'il en soit, ainsi que cela a été expliqué dans la partie A, les scénarios concernant les politiques en matière de RTE-T aboutiront à un ralentissement de la croissance du transport routier et à un rééquilibrage modal.

Ces deux éléments conduiront à une baisse des accidents de la route. En outre, une part plus importante du trafic empruntera des routes de meilleure qualité, ce qui amènera de nouvelles baisses, en particulier dans les pays en voie d'adhésion (cf. tableau 1.2 au chapitre C.3.2).

Parmi les systèmes de transport intelligents, proposés comme priorité horizontale par la Commission en 2001, figurent des systèmes de prévention des accidents de la route qui peuvent également améliorer la sécurité routière en général.

Dans le secteur ferroviaire, le développement de systèmes modernes de signalisation du trafic et la suppression progressive des passages à niveau, comme le propose le groupe de haut niveau dans le cadre de certains projets prioritaires (par exemple, sur les couloirs IV et V), permettra de même d'améliorer le niveau de sécurité du transport ferroviaire, notamment dans les pays en voie d'adhésion.

5.2 *Les améliorations les plus fortes concernent l'accessibilité des régions des pays en voie d'adhésion et de la périphérie*

Une meilleure accessibilité permettra aux entreprises d'atteindre de nouveaux marchés à un coût moindre et présente un intérêt particulier pour les régions périphériques de l'UE élargie qui souffrent de leur éloignement des grands marchés du centre. Dans leur vie quotidienne, les citoyens tireront des avantages d'un meilleur accès aux centres régionaux, et aux destinations touristiques pendant leur période de congé. Les effets sur le plan de l'accessibilité des scénarios relatifs au RTE-T ont été calculés dans le cadre du projet TEN-STAC.

Si le scénario "European" comporte des améliorations en matière d'accessibilité par comparaison avec le scénario d'évolution (Trend), le scénario "European +" prévoit des améliorations considérables de l'accessibilité régionale, comme le montre le graphique 1.12 ci-dessous.

Les changements sont relativement plus importants pour les régions périphériques que pour les régions centrales de l'Europe. En ce qui concerne les États membres actuels, les progrès les plus notables sur le plan de l'accessibilité (plus de 25 %) sont attendus dans la péninsule ibérique, les régions méridionales de la France, l'Italie, les pays nordiques, le Royaume-Uni et l'Irlande. D'une manière générale, les pays en voie d'adhésion gagneront beaucoup sur ce plan, les avancées les plus significatives en termes relatifs se produisant dans les pays baltes et la Pologne.

Malgré cela, il importe de veiller au développement harmonieux du territoire européen en renforçant la qualité de la desserte ("connectivité") régionale⁶⁰. Ceci peut être réalisé en établissant un lien entre les projets prioritaires et en reliant l'ensemble des réseaux transeuropéens aux réseaux secondaires.

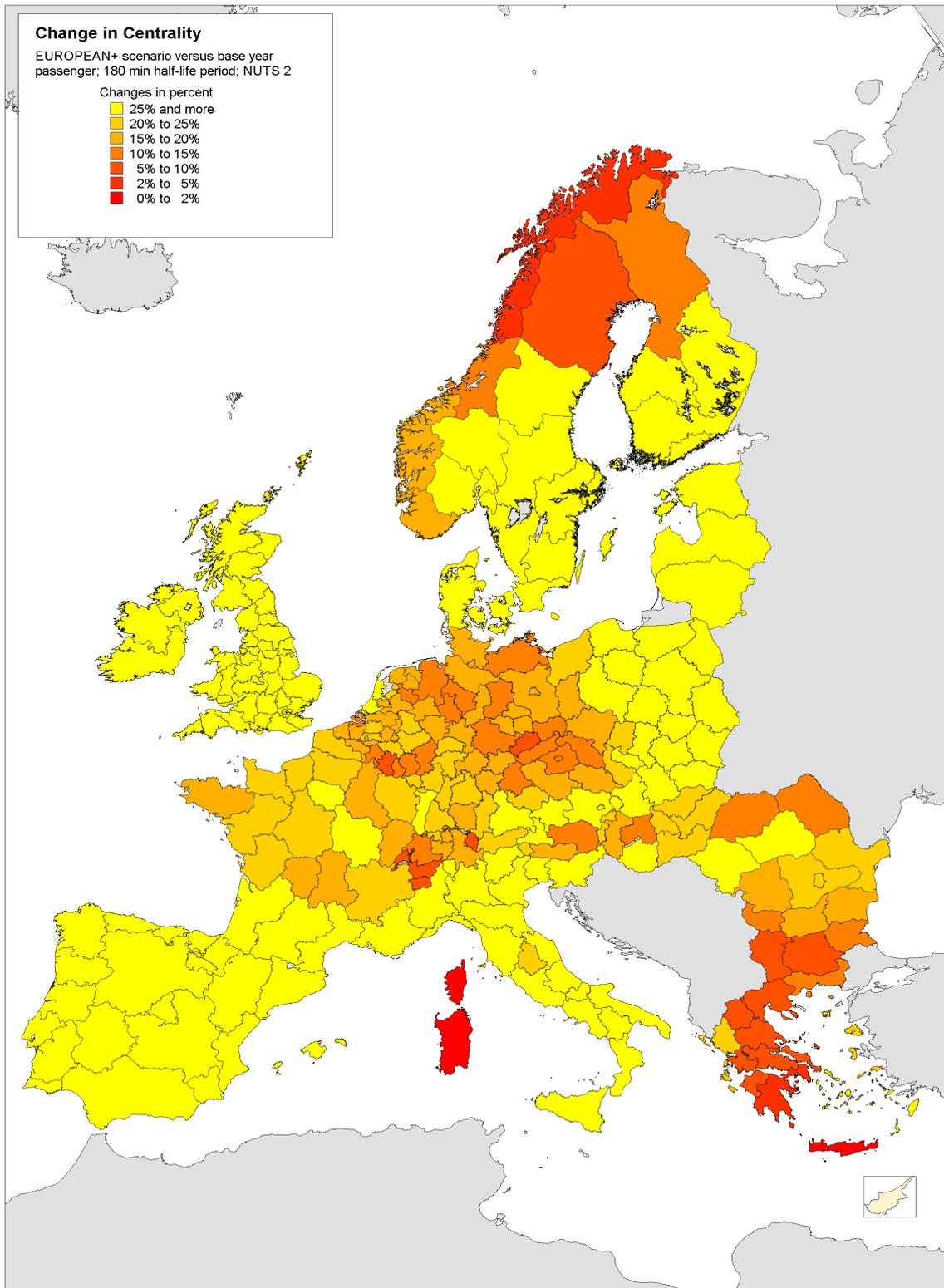
Selon une étude récente⁶¹, la qualité de la desserte régionale est en règle générale bien plus médiocre dans les pays en voie d'adhésion et dans les régions septentrionales des pays nordiques que dans les régions du centre. La qualité des connexions aux entrées d'autoroutes montre très bien les différences entre les États membres actuels et futurs. La plupart des régions où l'accès aux autoroutes est le plus mauvais sont situées à la périphérie orientale de l'UE élargie et à trois heures de l'entrée d'autoroute la plus proche.

Si les objectifs en matière de RTE-T présentés dans la partie B du document portent essentiellement sur le transport international et l'achèvement du marché unique, d'autres instruments communautaires et des mesures nationales et régionales de planification des transports peuvent contribuer grandement à mener à bien la politique dans ce domaine en prévoyant des connexions aux réseaux secondaires et à la périphérie.

⁶⁰ La qualité de la desserte ("connectivité") peut être mesurée, par exemple, comme la durée minimale du parcours entre un lieu donné et le nœud de transport le plus proche.

⁶¹ Projet EPSON; voir http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/thematic_17.html

Graphique 1.12 Progrès sur le plan de l'accessibilité dans le scénario "European +"



5.3 Répartition des incidences économiques

L'analyse de la répartition des incidences entre les groupes de citoyens, les régions et les pays peut s'avérer utile pour des questions sociales et d'équité, ainsi que pour la définition de mesures complémentaires le cas échéant. Le présent chapitre présente brièvement la distribution des incidences économiques sur la base des résultats du projet IASON⁶². La distribution de la majorité des autres incidences étudiées dans le présent rapport est présentée dans les chapitres correspondants.

Pour une augmentation de la croissance à long terme du PIB de 0,23 % selon le scénario "European +", l'impact se situe dans une fourchette de 0,05 % à 0,60 %. Ce sont les pays périphériques du nord et du sud qui en tirent le plus grand profit en termes relatifs.

S'agissant des investissements dans des modes particuliers, l'impact moyen de la politique en matière de RTE-T est de 0,12 % du PIB pour le rail et de 0,16 % du PIB pour la route dans les États membres actuels. Dans les pays en voie d'adhésion, l'impact des investissements dans le mode ferroviaire (0,05 %) est beaucoup plus modeste que l'impact des investissements dans le transport routier (0,5 %).

La distribution des incidences au niveau régional est analysée sur deux plans:

- Cohésion économique et intégration - comparaison des incidences de la croissance du PIB sur les régions les plus pauvres par rapport aux régions les plus riches.
- Éloignement - comparaison des incidences sur les régions centrales par rapport aux régions périphériques.

Les incidences sont mesurées en termes relatifs, c'est-à-dire en pourcentage du PIB, et en termes absolus, c'est-à-dire en euros par habitant. Il s'avère que les résultats diffèrent selon le type de mesure effectué.

Sur le plan de la cohésion économique et de l'intégration, les résultats montrent des effets majoritairement propices à la cohésion en termes relatifs en ce qui concerne les projets de RTE-T analysés. En effet, les incidences sont en moyenne plus importantes dans les régions en retard de développement et dans les régions ayant un retard de développement potentiel (0,48 % et 0,33 % respectivement) que dans les autres régions (0,24 %). Elles sont également plus fortes dans les régions de l'Objectif 1 (0,45 %) que dans l'ensemble de la zone concernée (0,28 %). Cette tendance est cependant inverse lorsque les effets sont mesurés en termes absolus: les avantages retirés semblent relativement plus importants quand le revenu par habitant est plus élevé.

S'agissant de la distribution des incidences entre les régions centrales et les régions périphériques, les projets en matière de RTE-T apportent en général davantage de bienfaits à la périphérie. Selon les prévisions, la Grèce, la péninsule ibérique et les pays nordiques connaîtront les retombées les plus significatives, ce qui met en exergue l'importance, pour les pays situés à la périphérie, de l'amélioration des

⁶² L'analyse IASON est basée sur le modèle calculable d'équilibre général de l'Université de Kiel, cf. <http://www.wt.tno.nl/iason/>. Pour le projet EPSON; voir http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/index.html

connexions de la périphérie vers le centre et des conditions de circulation dans le centre.

6. Résumé de la situation concernant les incidences: le scénario "European +" a des retombées socio-économiques élevées en Europe

L'analyse exposée dans le présent chapitre montre que les scénarios "European" et "European +" apportent tous deux des avantages socio-économiques aux citoyens et aux entreprises de l'UE élargie. Néanmoins, les retombées du scénario "European +" sont bien supérieures à celle du scénario "European", puisque le premier prévoit des investissements plus importants, notamment dans les pays en voie d'adhésion, ce qui permet d'intégrer plus efficacement les nouveaux entrants dans le marché intérieur, de se concentrer davantage sur les axes encombrés et les goulets d'étranglement et de stabiliser la croissance du trafic routier de marchandises en Europe, avec des incidences positives sur l'environnement. Le tableau 1.11 ci-dessous résume les retombées socio-économiques du scénario "European +" par comparaison avec le scénario d'évolution.

Tableau 1.10 *Résumé de la situation concernant les incidences socio-économiques par opposition au scénario d'évolution*

Catégorie	European	European+
<i>Incidences économiques</i>		
Gains de temps de parcours potentiels	4,4 milliards d'euros	7,7 milliards d'euros
Coût	113 milliards d'euros	196 milliards d'euros
Incidences sur la dynamique du marché intérieur	Augmentation modeste du trafic international	Accroissement du trafic international, en particulier dans les pays en voie d'adhésion
Diminution des retards dus à l'encombrement des routes	3%	14%
<i>Incidences sur le plan du développement durable</i>		
Rééquilibrage modal	Réduction de la croissance du trafic routier sur des axes internationaux	Stabilisation de la répartition modale au niveau européen, ralentissement de la croissance du trafic routier sur les axes internationaux et dans 12 pays candidats à l'adhésion
Réduction des émissions	0,4 milliard d'euros	0,7 milliard d'euros
Impact sur le milieu naturel	Les risques doivent être évalués de manière plus approfondie au niveau local, en particulier pour des projets relatifs à des infrastructures de transport par voie navigable	Les risques doivent être évalués de manière plus approfondie au niveau local, en particulier pour des projets relatifs à des infrastructures de transport par voie navigable
<i>Incidences sociales</i>		
Accidents	Baisse du nombre d'accidents grâce à un rééquilibrage modal et à une qualité accrue des infrastructures	Baisse du nombre d'accidents grâce à un rééquilibrage modal et à une qualité accrue des infrastructures
Développement territorial équilibré	Progrès sur le plan de l'accessibilité dans les pays périphériques	Progrès sur le plan de l'accessibilité surtout dans les pays périphériques et les pays en voie d'adhésion
Croissance plus importante du PIB et de l'emploi	n.a.	Prosperité accrue (+0,23 % du PIB), soit un million d'emplois durables

F. SUIVI ET EVALUATION DES RESULTATS ET DE L'IMPACT DE LA PROPOSITION APRES SA MISE EN ŒUVRE

Les États membres sont les destinataires de la décision sur les orientations, y compris les futurs États membres à compter du jour de leur adhésion. C'est à eux qu'il appartient de mettre en œuvre cette décision, c'est à dire d'entreprendre les actions nécessaires en vue de la réalisation des projets identifiés mais aussi de coopérer avec la Commission et les autres États membres à cette fin.

La Commission veillera de son côté à ce que l'octroi de subventions financées sur le budget RTE reflète ces nouvelles orientations, en concentrant ses interventions sur les projets prioritaires sélectionnés, en particulier dans le cadre du Programme Pluriannuel Indicatif qui met à exécution le budget RTE et en veillant que le Fonds de cohésion et l'Instrument structurel de préadhésion se concentrent également sur ces projets prioritaires, dans le respect des différentes règles communautaires en matière d'environnement, de concurrence, d'interopérabilité et de sécurité.

Le suivi est assuré au niveau de la Communauté grâce à plusieurs mécanismes. L'examen à mi-parcours du programme d'action prévu par le Livre blanc sur la politique européenne des transports permettra de vérifier la conformité des orientations à la politique européenne des transports. Le rapport de mise en œuvre visé à l'article 18 de la décision permettra d'apprécier les progrès vers l'achèvement de l'ensemble du réseau. Certains projets ou groupes de projets seront suivis de près par un coordonnateur européen, ayant notamment pour mission de déceler dès que possible les risques de retard, les modifications de l'environnement réglementaire ou d'autres aspects ayant une influence sur les caractéristiques des projets.

La décision exige des États membres qu'ils effectuent des évaluations a posteriori des projets prioritaires au plus tard cinq ans après leur achèvement et de transmettre les résultats à la Commission en vue d'alimenter une évaluation plus approfondie. La longue période de temps nécessaire pour mener à bien le programme élaboré à partir de ces orientations est due à la nature des travaux concernés. L'évaluation a posteriori de l'ensemble du programme n'a de sens que passé un certain temps. S'appuyant sur les recommandations du groupe de haut niveau, la Commission envisage d'entreprendre une évaluation ex-post complète vers 2010, de manière à préparer le cas échéant de nouvelles orientations avant les perspectives financières 2013-2020.

G. CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

Le débat public sur la révision des orientations relatives au réseau transeuropéen de transport a été lancé dès la parution du Livre blanc sur la politique européenne des transports. Ce dernier esquissait déjà les grandes lignes de la révision et annonçait explicitement une révision en deux phases, la deuxième phase - qui fait l'objet du présent complément de proposition - tenant compte des réactions suscitées par le Livre blanc. La première proposition faite en 2001 a permis d'activer ce débat tant au sein des institutions que parmi les parties intéressées. Une conférence à laquelle ont

participé plus de 500 personnes a été organisée à Barcelone en novembre 2002 sur le thème de l'avenir du réseau transeuropéen.

Le rapport du groupe de haut niveau, composé d'experts des États membres, des pays candidats ainsi que de la Banque européenne d'investissement, reflète dans une large mesure les attentes des États membres sur la plupart des questions relatives au réseau transeuropéen de transport. Les États membres ont par ailleurs été consultés formellement dans le cadre du comité visé à l'article 18 en ce qui concerne la problématique de l'organisation de la coopération le long des couloirs et en matière de financement.

Le public a également été consulté dès la publication⁶³ du rapport du groupe de haut niveau, ce qui a permis de collecter davantage de points de vue et de les actualiser. Le Forum Énergie et Transport, comité consultatif composé de représentants d'opérateurs, d'associations d'usagers, de gestionnaires d'infrastructures, d'associations de protection de l'environnement et d'universités a également rendu un avis formel le 10 septembre 2003. Le Comité économique et social européen a par ailleurs adopté un avis exploratoire sur le sujet le 26 septembre 2003. Les 77 remarques reçues par la Commission suite à cette large consultation peuvent se résumer de la façon suivante:

- Des enceintes institutionnelles (Forum Énergie et transport, Comité économique et social) plaident pour un renforcement de la capacité financière et de coordination de la Communauté pour achever le réseau dans l'Union élargie, y compris par l'application de pénalités aux États dans lesquels les travaux prennent du retard, et pour l'institutionnalisation de la coordination le long des grands axes.
- L'industrie en général préconise d'augmenter les investissements publics par la Communauté et les États membres pour des infrastructures d'intérêt européen choisies selon des critères stricts, de préférence des infrastructures rapidement rentables sur le plan économique, notamment des projets routiers. Certaines associations liées à l'industrie de l'automobile critiquent le choix arbitraire d'accorder la priorité aux infrastructures non routières.
- L'industrie du transport ferroviaire, du transport fluvial, du transport intermodal, les associations de chargeurs, ainsi que certains opérateurs routiers et logistiques soulignent l'importance d'une approche coordonnée par axe routier, d'un réseau ferroviaire interopérable pour la grande vitesse, d'investissements publics plus importants dans les chemins de fer et la voie d'eau, notamment en vue de créer un réseau affecté au transport de marchandises à l'échelle de l'Europe et de promouvoir l'intermodalité et une coordination renforcée des investissements.
- L'industrie maritime et portuaire accueille favorablement le concept d'autoroutes de la mer, tout en encourageant la Commission à élaborer des règles plus précises que celles esquissées par le groupe de haut niveau, afin de maintenir des conditions loyales de concurrence et permettre en même temps le montage de projets concrets.

⁶³

See http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision_1692_96_en.html

- Les associations internationales de protection de l'environnement se déclarent favorables à une planification privilégiant une meilleure qualité des infrastructures, au moyen de politiques visant à gérer ou à restreindre le trafic plutôt qu'à construire de nouvelles infrastructures, ainsi que d'une prise en considération accrue des risques de nuisances environnementales dans les nouveaux États membres. Des associations locales en Italie et dans de nouveaux États membres ont exprimé leur mécontentement sur la façon dont les États conduisent les évaluations des incidences sur l'environnement concernant les tronçons de certains projets prioritaires proposés et attirent l'attention de la Commission sur l'existence de variantes qui réduiraient l'impact négatif sur l'environnement.
- Des associations de régions ou des collectivités locales se sont exprimées en faveur d'un rééquilibrage territorial, passant notamment par des autoroutes de la mer, et appuient le concept de couloirs européens comme éléments structurants d'un aménagement du territoire européen.
- Des citoyens ou groupes de citoyens divers se sont exprimés en faveur de projets non recommandés dans le rapport du groupe de haut niveau, notamment le projet de liaison à grande vitesse entre Bruxelles et Luxembourg (Eurocap), des projets fluviaux sur l'Elbe et l'Oder, des projets dans le nord de la Suède, des projets le long de l'arc méditerranéen en France, un projet de route reliant l'Italie à l'Autriche ou des projets recommandés par le groupe de haut niveau seulement pour le long terme (liaison fluviale Seine-Escaut). D'autres ont même pris l'initiative de s'exprimer contre des projets non repris par le groupe de haut niveau tel que le projet routier précité entre l'Italie et l'Autriche.

Il convient de souligner que de nombreux commentaires placent la problématique des priorités du réseau transeuropéen dans le contexte plus large de la politique commune des transports, englobant d'autres mesures telles que la tarification de l'utilisation des infrastructures et la poursuite de la réforme du secteur ferroviaire. La plupart d'entre eux lie de plus cette problématique à celle du financement par la Communauté, jugé insuffisant en règle générale, et à celle du manque de coordination entre États membres en ce qui concerne les liaisons transnationales.

La proposition de la Commission visant à modifier les orientations relatives au RTE-T prend en compte plusieurs des idées exposées ci-dessus, notamment l'introduction de critères stricts pour la sélection des projets prioritaires et de nouveaux mécanismes de coordination opérationnelle et financière entre États membres, ainsi que des règles plus claires en ce qui concerne les autoroutes de la mer.

H. RESUME DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition de la Commission, basée sur des recommandations du groupe de haut niveau et des réactions reçues, complète la proposition modifiée transmise en septembre 2002. La présente analyse d'impact montre que les incidences socio-économiques de la proposition sont positives.

Ces ajouts à la proposition modifiée visent à faciliter l'obtention d'un accord au sein du Conseil afin d'atteindre les objectifs fixés par le Conseil européen concernant l'adoption rapide de ces nouvelles orientations. Les modifications nouvelles proposées:

- ajoutent à la liste des projets prioritaires proposée en 2001 les nouveaux projets identifiés par le groupe de haut niveau, y compris de nouvelles formes de soutien au développement de projets transnationaux d'autoroutes de la mer;
- octroient un label d'intérêt européen à ces projets, ce qui permet de leur allouer en priorité les ressources communautaires disponibles conformément aux règles applicables aux instruments financiers communautaires affectés aux réseaux. Ce label prévoit notamment que les États membres respecteront des procédures coordonnées d'évaluation et de consultation du public ou effectueront une enquête transnationale unique dans le cas de certains tronçons transfrontaliers avant d'autoriser l'exécution de projets;
- introduisent un mécanisme visant à renforcer la coordination opérationnelle et financière entre les États membres pour certains projets ou groupes de projets déclarés d'intérêt européen, par la désignation de « coordonnateurs européens »;
- reportent à 2020 le délai pour l'achèvement du réseau transeuropéen, compte tenu du temps écoulé depuis la proposition initiale présentée en octobre 2001 et du temps nécessaire pour construire des infrastructures de transport.

* * *