

PARLEMENT EUROPÉEN



DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

DOCUMENT DE TRAVAIL

**INTÉGRATION DU RÉSEAU TINA
DANS UN RÉSEAU TRANSEUROPEEN
DE TRANSPORT (RTE-T) ÉLARGI**

Scientific and Technological Options Assessment Series

STOA 112 FR

Cette étude a été commissionnée par la Direction générale des Études du Parlement européen dans le cadre du Plan de travail STOA 2001.

Le document n'est publié qu'en FR

Auteurs : M. Alain FAYARD et Michel GASPARD

Fonctionnaire responsable : Anthony COMFORT
Division industrie, recherche, énergie, environnement
et STOA
Tel: 00 352 4300 22167
Fax: 00 352 4300 27718
E-mail: acomfort@europarl.eu.int

Manuscrit achevé en mai 2002.

Pour de plus amples informations
sur les publications de la DGIV : www.europarl.eu.int/studies

Luxembourg, Parlement européen, 2002
ISBN:.....

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci

© Communautés européennes, 2002

Printed in Luxembourg

PARLEMENT EUROPEEN



DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

DOCUMENT DE TRAVAIL

**INTÉGRATION DU RÉSEAU TINA
DANS UN RÉSEAU TRANSEUROPEEN
DE TRANSPORT (RTE-T) ÉLARGI**

Alain FAYARD, Michel GASPARD
assistés par Anthony COMFORT

Scientific and Technological Options Assessment Series

STOA 112 FR

09-2002

NOTE DE SYNTHÈSE

1- Ce rapport s'ouvre sur un bref historique des politiques engagées par l'Union européenne, depuis le Traité de Maastricht, pour accélérer le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE) des pays membres, et préparer leur extension aux pays candidats d'Europe centrale et orientale. Trois périodes sont distinguées: 1992-1996, mise en place des premières Orientations communautaires du développement du RTE et des instruments financiers correspondants; 1996-2000, mise en œuvre des politiques de soutien aux projets RTE dans les pays membres, préliminaires de leur extension aux pays candidats (processus TINA et mise en place des politiques de préadhésion); enfin, la période actuelle où se prépare une révision d'ensemble des politiques de développement et de financement du RTE, dans la perspective des premières adhésions prévues pour 2004.

Les parties suivantes du document sont consacrées, d'abord à une réflexion sur les problématiques de la période actuelle; ensuite, à une analyse des risques associés à une multiplication des goulets de trafic sur le RTE élargi aux nouveaux pays membres sous la pression croissante des flux de transport; à un examen des politiques envisageables pour prévenir ces risques dans le cadre d'un développement durable du RTE élargi; enfin, à une exploration de quelques pistes possibles pour le développement et le réaménagement des instruments financiers de l'Union européenne.

2- Les problématiques de la période actuelle sont triples: problématique de la révision des orientations du développement du RTE-T et de ses 14 projets prioritaires, inscrits dans la décision (1692/96/CE) du Parlement et du Conseil de juillet 1996; problématique de l'élargissement du RTE, avec la définition nécessaire d'orientations concernant les territoires des pays candidats, cohérentes avec celles du RTE des 15 pays membres; problématique de l'intégration du futur RTE des pays candidats avec celui des 15 pays membres. La révision des Orientations dans la perspective de l'élargissement pourrait nécessiter une refonte d'ensemble des schémas de 1996. L'élargissement du RTE nécessitera un accord des actuels et futurs états membres sur la définition du RTE à l'Est de l'ancien rideau de fer - dont une première proposition a été apportée en 1999 par les conclusions du processus TINA - ainsi probablement que sur une liste de grands projets prioritaires d'intérêt commun entre les nouveaux pays membres et leurs partenaires occidentaux. Enfin, l'intégration du RTE des nouveaux pays membres avec celui des 15 nécessitera la résolution progressive de nombreux problèmes - interconnexion, interopérabilité, intermodalité...- connus et traités de longue date par l'Union européenne, mais qui se poseront avec une ampleur et une acuité nouvelles avec l'élargissement du RTE. La réussite de cette intégration exigera par ailleurs un réaménagement complet des instruments financiers de l'Union européenne, dans le but d'améliorer leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire européen.

3- La multiplication de goulets de trafics sur le RTE entraînerait des risques économiques, sociaux, environnementaux et politiques graves, dont une caractérisation à travers les actuels et futurs pays membres est esquissée à la fin de la troisième partie de l'étude. Mais la grande diversité des causes à l'origine de ces goulets est d'abord soulignée: déficits d'investissements de capacité, déficits d'entretien et de modernisation, défauts d'interconnexion ou d'interopérabilité (notamment aux frontières), sans oublier les facteurs institutionnels et organisationnels divers qui jouent souvent un rôle essentiel...La prévention ou la résorption des goulets de trafic, en raison de cette diversité, nécessitera des stratégies très différenciées selon les pays, les régions et les modes de transport: dans les actuels pays

membres, par exemple, des investissements de capacité massifs dans les zones de congestion ferroviaire seront une condition de la réussite du rééquilibrage modal; dans les pays accédants au contraire, le développement d'un réseau routier de caractéristiques fonctionnelles élevées aura nécessairement une priorité équivalente aux investissements sur le RTE ferroviaire, qui devront se focaliser sur la réhabilitation et la modernisation de l'existant en liaison avec la réorganisation institutionnelle.

La vitesse de développement des goulets de trafic, et les moyens à déployer pour les résorber ou les prévenir, dépendront évidemment des rythmes de croissance de la demande de transports de voyageurs et de marchandises. Le prolongement des tendances actuelles laisserait attendre à l'horizon 2010, pour l'Union à 15, une croissance de l'ordre de 50 à 60% des volumes globaux de trafic pour les marchandises, et d'au moins 40% pour les voyageurs: une croissance nettement plus forte que la prévision affichée par le Livre Blanc sur la politique des transports de la Commission (2001), laquelle suppose un « découplage » accentué entre la croissance de la mobilité et celle de l'économie. Pour les pays candidats, les études existantes indiquent que le rattrapage économique joint à des « élasticités » à coup sûr plus élevées pourrait entraîner, à l'horizon 2010, une multiplication des volumes par des coefficients de l'ordre de 2 à 2,5 pour les trafics globaux sur le RTE de l'Est, et de 2,5 à 3 pour leur composante internationale. Les stratégies de prévention et résorption des goulets de trafic sur le RTE de l'Ouest, sur celui de l'Est et à la jonction des deux, devront chercher une bonne adaptation des moyens à de telles perspectives, à mesure qu'elles se confirmeront.

4- Le « découplage » entre mobilité et croissance économique est un processus structurel très progressif qui, sauf circonstances exceptionnelles, semble difficile à accélérer par des politiques volontaristes. On ne doit pas se cacher par ailleurs que le rattrapage économique des nouveaux pays membres, et leur intégration au marché unique, agiront en sens inverse du « découplage » au niveau de l'Europe élargie. Partant de cette analyse, la quatrième partie du texte explore quelques orientations possibles des politiques visant l'indispensable rééquilibrage modal en même temps qu'une meilleure maîtrise de la mobilité: poursuite de la réforme en profondeur des systèmes ferroviaires; meilleure exploitation des infrastructures existantes; programmes d'investissement sur le RTE orientés vers le développement des chaînes logistiques intégrées et des complémentarités intermodales; politiques coordonnées d'aménagement de l'espace régional, national et européen; amélioration de la cohérence et des synergies, voire intégration de la politique des RTE avec les politiques structurelles et de cohésion...

Il faut concevoir des politiques de prévention et de résorption des goulets de trafic sur le RTE très différenciées selon les régions. Dans les régions très développées et peuplées de l'UE à 15 (la « grande banane bleue », de l'Angleterre à l'Italie du Nord), une priorité absolue doit être accordée à l'utilisation optimale des infrastructures existantes et au rééquilibrage modal en faveur du fer et des autres modes alternatifs à la route. Pour leurs homologues de l'Est (la « grande banane rouge », de l'Est de l'Allemagne au Sud de la Hongrie), une double priorité doit être accordée à la mise à niveau du réseau autoroutier sur les axes Nord-Sud et Est-Ouest, et à la mise à niveau des infrastructures et des systèmes ferroviaires sur les mêmes axes en vue d'une intégration aux chaînes transeuropéennes de transport ferroviaire et multimodal de marchandises et de voyageurs. Pour les régions périphériques des pays membres et des pays en adhésion, des stratégies de développement du RTE doivent être conçues au cas par cas en tenant compte de leurs problèmes spécifiques (état des systèmes ferroviaires et routiers existants...), de leur degré de développement, des perspectives de croissance des échanges extérieurs et des trafics.

5- L'étude s'achève par une réflexion sur quelques orientations possibles pour le réaménagement des instruments financiers de soutien communautaire aux projets de développement du RTE en vue de l'élargissement. Ici encore les problèmes à résoudre, très différents selon les régions et les pays, appellent des révisions bien adaptées aux différents types de situations, portant à la fois sur les enveloppes financières globales, les règlements et les stratégies de mise en œuvre.

- Pour les pays et régions du « centre » dont les projets ne reçoivent que des financements communautaires très limités (budget RTE, et dans certains cas FEDER objectif 2), les problèmes principaux sont liés à la dépendance de la réalisation des grands projets par rapport aux disponibilités budgétaires nationales. La solution de ces problèmes peut passer par:
 - . un accroissement des moyens propres d'intervention du budget RTE: passage de 10 à 20% du plafond de financement des coûts d'un projet, augmentation de l'enveloppe globale...;
 - . des sources de financement complémentaires dédiées pour les projets très coûteux et hautement prioritaires: ressources fiscales ou parafiscales suivant l'exemple de la RPLP suisse, mutualisation des financements utilisant des revenus de projets amortis et rentables (autoroutes à péage...), taxes marginales sur les carburants affectées aux projets prioritaires...;
 - . une programmation pluriannuelle des projets prioritaires associant tous les partenaires du financement, nationaux et communautaires.

- Pour les pays et régions de l'Union à 15 éligibles au Fonds de Cohésion et au FEDER objectif 1, l'élargissement exigera une révision d'ensemble:
 - . les critères d'éligibilité devraient être revus pour tenir compte d'une plus grande variété de situations: l'objectif étant le rattrapage à long terme des pays les plus riches, l'éligibilité devrait être décidée par référence au PIB moyen par habitant d'un noyau de pays riches de l'Union à 15, et non plus par référence à la moyenne générale de l'Union qui baissera fortement avec l'adhésion des pays d'Europe centrale; avec une modulation possible des enveloppes financières nationales et régionales selon les positions relatives par rapport à cette référence;
 - . il serait utile de créer dans le cadre du FEDER un instrument spécifique pour les infrastructures régionales de transport, qui financerait en priorité les infrastructures de desserte du RTE afin d'améliorer l'accessibilité de chaque région; un instrument du même genre pourrait être imaginé pour les segments transfrontaliers du RTE.

- Pour les pays en voie d'adhésion devront enfin être résolus plusieurs types de problèmes:
 - . les enveloppes globales des différents instruments (Fonds de Cohésion après l'ISPA, FEDER, budget RTE) devraient être suffisantes pour assurer un rythme rapide de mise à niveau des infrastructures: au moins 3 milliards d'€ par an de soutiens budgétaires, avec des enveloppes de prêts complémentaires de la BEI en augmentation;
 - . les procédures de mise en œuvre des mêmes instruments financiers devaient être adaptées au contexte des nouveaux pays membres, en vue notamment d'une coordination optimale; la mise en place de nouveaux instruments spécifiques (dessertes régionales, segments transfrontaliers du RTE) serait particulièrement utile dans ce contexte;
 - . des problèmes particulièrement aigus se posent pour les pays et régions périphériques des actuels pays candidats, restés largement coupés de l'économie européenne (Bulgarie, Roumanie, républiques baltes...), dont l'adhésion sera vraisemblablement retardée: des moyens plus amples et plus efficaces devraient leur être accordés, au-delà de l'ISPA, afin d'éviter une aggravation cumulative de leurs retards par rapport aux nouveaux pays membres de 2004.

La plus grande variété des situations nationales et régionales exigera une meilleure coordination des instruments financiers: la définition de stratégies communes pour le budget RTE, l'ISPA et le Fonds de Cohésion, les divers outils du FEDER et la BEI, serait source de cohérence et d'efficacité dans leurs interventions conjointes pour le développement du RTE de l'Union élargie.

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	III
GLOSSAIRE	IX
INTRODUCTION	1
1. BREF HISTORIQUE: LE PREMIER RTE-T, LES CORRIDORS PAN-EUROPÉENS, LE RÉSEAU TINA ET LEURS FINANCEMENTS.....	3
1.1. LA PÉRIODE: 1992-1996	3
1.2. LA PÉRIODE: 1996-2001	4
1.3. LE PROCESSUS TINA (1996-99) ET SES RÉSULTATS; LA POLITIQUE DES CORRIDORS ET ZONES MARITIMES PAN-EUROPÉENS	7
2. LA SITUATION ACTUELLE: PROBLÉMATIQUES DE LA RÉVISION, DE L'ÉLARGISSEMENT ET DE L'INTÉGRATION	11
2.1. LA RÉVISION DES ORIENTATIONS DU RTE-T	11
2.2. PROBLÈMES DE L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX TEN ET TINA.....	13
3. GOULETS DE TRAFICS ET CROISSANCE DES FLUX: PERSPECTIVES ET RISQUES À L'HORIZON 2010.....	19
3.1. LES ORIGINES DES GOULETS DE TRAFIC DU RTE.....	19
3.2. RÉSORPTION PRÉVENTIVE ET CURATIVE DES GOULETS DU RTE DANS LES PAYS MEMBRES ET LES PAYS CANDIDATS: DES STRATÉGIES DIFFÉRENCIÉES SONT NÉCESSAIRES.....	21
3.3. PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES TRAFICS DES ACTUELS PAYS DE L'UE À 15, HORIZON 2010	24
3.4. PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES TRAFICS DES PAYS CANDIDATS, HORIZON 2010.....	25
3.5. RISQUES D'UNE MULTIPLICATION DES GOULETS DE TRAFIC ET DE LEURS CONSÉQUENCES	28
4. POLITIQUES À LONG TERME POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DES INFRASTRUCTURES ET DES FLUX SUR LE RÉSEAU TRANS-EUROPÉEN ÉLARGI.....	31
4.1. DÉCOUPLER LA CROISSANCE DE LA MOBILITÉ DE CELLE DE L'ÉCONOMIE: EXISTE-T-IL DE RÉELLES MARGES D'ACTION POUR LES POLITIQUES EUROPÉENNES?	31
4.2. LES POSSIBLES ÉQUILIBRES ENTRE MODES	32
4.3. RÉSORPTION ET PRÉVENTION DES GOULETS DE TRAFIC SUR LE RTE ÉLARGI.....	35
5. POUR UN DÉVELOPPEMENT ADAPTÉ DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'UNION EUROPÉENNE	41
5.1. UN BREF INVENTAIRE DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'UE POUR LES INVESTISSEMENTS SUR LE RTE-T ET LE RÉSEAU TINA	41
5.2. ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES DES INSTRUMENTS FINANCIERS ET DE LEURS STRATÉGIES D'UTILISATION	44
BIBLIOGRAPHIE	50
ANNEXES	51

Tableaux:

Tableau 1:	Longueurs des composantes route et fer du réseau TINA	8
Tableau 2:	Estimation des coûts de construction à long terme pour le réseau TINA	8
Tableau 3:	Evaluation indicative des ordres de grandeur des financements communautaires pour le réseau TINA, 1999-2006	10
Tableau 4:	Densité moyenne d'autoroutes pour les pays membres et les pays candidats (1999).....	22
Tableau 5:	Densité moyenne de chemins de fer pour les pays membres et les pays candidats (1999).....	23
Tableau 6:	Calcul d'élasticités trafic/PIB pour les flux transpyrénéens et transalpins sur la période 1989-2000.....	25
Tableau 7:	Dépenses du budget de l'Union européenne pour les projets RTE-T.....	41
Tableau 8:	Prêts de la BEI pour le secteur des transports, dont projets du RTE (millions d'€).....	42
Tableau 9:	Évaluation indicative des ordres de grandeur des financements communautaires pour RTE des pays candidats	43
Tableau 10:	Évaluation indicative annuelle des besoins et des ressources de financement pour les infrastructures de transport des pays candidats (milliards d' €, ordres de grandeur)	48

Graphiques:

Graphique 1:	Croissance annuelle moyenne du PIB de l'Union européenne, 1990-2000.....	6
Graphique 2:	Évolution des taux d'intérêt à 10 ans, 1992-2001.....	6
Graphique 3:	Comparaison des infrastructures de transport dans l'UE et les PEC en 1999.....	12
Graphique 4:	Évolutions passées et projections de trafics (horizon 2010) pour 10 pays candidats	26

GLOSSAIRE

BEI	Banque Européenne d'Investissement
BERD	La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
CEMT	Conférence Européenne des Ministres des Transports
CORRIMED	Corridors Multimodaux de Transport
DG TREN	Directorate General Energy & Transport
ERTMS	European Rail Traffic Management System
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
ISPA	Instrument for Structural Programmes for pre-Accession
ITS	Systèmes de Transport Intelligents
MoU	Memorandum of Understanding
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PBKAL	Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-London (Réseau ferroviaire à grande vitesse nord-Européen)
PCT	Politique Commune des Transports
PEC	Pays d'Europe Centrale
PETRA	Pan-European Transport Area
PHARE	Poland-Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy
PIB	Produit Intérieur Brute
PPP	Partenariat Public-Privé
RETRAMED	Groupe de Recherche dans le domaine des transport en Méditerranée
RPLP	Redevance sur les Poids Lourds liée aux Prestations
RTE-T	Réseau transeuropéen de Transport
RTE-FF	Réseau transeuropéen Ferroviaire dédié au Fret
RTE-GV	Réseau transeuropéen à Grande Vitesse
TINA	Transport Infrastructure Needs Assessment
TEN	Trans-European Network (=RTE)
TGV	Train à Grande Vitesse
TRACECA	Transport Corridor Europe - the Caucasus-Asia
UIC	Union Internationale des Chemins de Fer
NTIC	Nouvelles Technologies de l'information et de la Communication
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SDEC	Schéma de Développement de l'Espace Communautaire

INTRODUCTION

Le principe de la libre circulation des personnes et des biens était l'un des fondements du Marché Commun en 1957. Le Traité de Rome consacre l'une des deux seules politiques communes de l'époque aux transports. Cependant, il est apparu que la mise en place de mesures réglementaires visant à l'ouverture du marché n'était pas, à elle seule, suffisante pour réaliser un système de transport européen performant, garantir une liberté de circulation et assurer la cohésion. En effet, devient évidente la nécessité de créer et de connecter les infrastructures physiques conçues à l'échelle nationale, de donner une logique européenne aux réseaux, de relier les régions périphériques aux aires centrales de l'UE et d'accélérer ainsi la réalisation du marché unique; ces nécessités demandaient de mettre en place au niveau communautaire, à côté d'une politique réglementaire, une politique d'infrastructures. Le traité de Maastricht introduira dans le traité de la Communauté Européenne un titre XII (devenu titre XV) sur les «réseaux transeuropéens».

Suite aux candidatures à l'adhésion déposées par les pays d'Europe centrale et orientale, un tournant a été pris en 1995-1996 avec la décision, prise par les autorités de l'Union, de passer du « dialogue structuré » précédent à un processus de pré-adhésion préparatoire à un prochain élargissement. Dans la perspective d'une extension à terme des politiques de développement du RTE, le processus TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment) fut engagé à ce moment. Il visait à proposer un réseau homologue au RTE pour l'Europe centrale et orientale, néanmoins l'approche par corridors qui prévalait antérieurement ne fut pas abandonnée. La troisième Conférence paneuropéenne des Transports (Helsinki 1997) adopta la proposition de la Commission d'utiliser comme base des travaux d'élaboration du réseau TINA les 9 « Corridors de Crète », devenus les 10 Corridors d'Helsinki. Le processus TINA s'est achevé avec la publication à la fin de 1999 du rapport final TINA, et au début de 2000 d'un « rapport sur la situation des corridors et aires de transports pan-européens ».

Si les mêmes critères (ceux de la décision 1692/96 du 23/07/1996 du Parlement européen et du Conseil) ont prévalu pour les deux réseaux, ceux-ci ne sont pas pour autant totalement compatibles. De plus, le contexte général a évolué et la politique de l'Union européenne se précise, notamment à l'occasion du processus de révision des RTE/TEN qui a été engagé d'une manière limitée en 2001, et du processus de refonte annoncé pour 2004. La proposition stratégique présentée par le Livre blanc rendu public par la Commission le 12 septembre 2001 (« La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix ») représente un autre pas en avant.

Un bref historique de l'émergence des réseaux TEN et TINA permet d'identifier les facteurs explicatifs [chapitre 1] et de mieux analyser le processus de révision du réseau TEN et les problèmes d'intégration des réseaux TEN et TINA [chapitre 2]. Une analyse des flux de trafic à l'horizon de dix ans met en évidence l'atténuation de l'effet frontière, le changement de dimension spatiale et les conséquences des évolutions socio-économiques en cours; les risques de développement de goulets d'étranglement avec leurs conséquences (non seulement ponctuelles mais sur l'ensemble du réseau, non seulement dans le seul secteur des transports mais aussi pour l'ensemble de l'économie et le cadre de vie) sont soulignés, de même que les diverses formes de manifestation: insuffisance de capacités physiques mais aussi interconnexion insuffisante, interopérabilité limitée, intermodalité problématique, cadres juridique, administratif et de gestion inadaptés [chapitre 3]. Sur la base de ce diagnostic prospectif, sont examinées les politiques pour un développement durable des infrastructures et

des flux sur le réseau trans-européen élargi [chapitre 4] et explorées quelques piste possibles pour l'aménagement des instruments financiers [chapitre 5].

1. BREF HISTORIQUE: LE PREMIER RTE-T, LES CORRIDORS PAN-EUROPÉENS, LE RÉSEAU TINA ET LEURS FINANCEMENTS

1.1. La période: 1992-1996

On a rappelé en introduction comment la politique d'ouverture du marché des transports, née avec le Traité de Rome en 1957 comme pilier du marché commun, avait rapidement fait apparaître la nécessité complémentaire d'un réseau d'infrastructures performant et bien interconnecté entre les pays, pour accélérer le développement des échanges, notamment entre les régions centrales et les régions périphériques. C'est ainsi qu'est née, vers le moment de la préparation du Traité de Maastricht et de l'achèvement du marché unique, l'idée d'adjoindre à la politique réglementaire préexistante une politique européenne ambitieuse de développement des infrastructures de transport et de communication.

Le Parlement européen avait montré la voie en inscrivant dès 1982 au budget communautaire une première ligne de soutien aux infrastructures. La Commission présenta en décembre 1990 la communication COM (90) 585, du 10.12.1990, « Vers des réseaux trans-européens », et le traité de Maastricht introduit dans le traité de la Communauté Européenne un titre XII (devenu titre XV) sur les «réseaux transeuropéens». Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le domaine des transports passe dans le champ de la codécision et le rôle législatif du Parlement Européen dans la définition de la PCT y est significativement renforcé.

Sur ces bases, vers la fin des années 80 commencent à se définir les principes d'une nouvelle politique commune des transports fondée sur une approche plus ample, visant à conjuguer dans une optique globale les différentes questions (sociales, environnementales,...) liées à la politique des transports dans le but de réaliser une mobilité durable. Les Réseaux Trans-Européens de Transport (RTE-T) visent à réaliser les chaînons manquants, à relier les régions de l'Union Européenne entre elles, à renforcer la cohésion économique et sociale, à maintenir la compétitivité économique de l'Union et à donner une logique de planification supranationale aux réseaux. Chaque mode de transport doit être examiné non plus séparément mais dans une logique de complémentarité. La logique intermodale et le concept de systèmes intégrés de transport commencent à prendre davantage d'importance dans la définition des politiques de transport, ainsi que l'idée d'établir une concurrence correcte entre les différents modes, qu'introduira le débat sur l'attribution des coûts. La définition d'une tarification efficace et équitable, qui vise à attribuer à l'utilisateur les coûts réels, devient ainsi un axe de travail fondamental pour le fonctionnement du marché unique mais aussi pour atteindre plus d'équilibre entre les modes de transport.

Le Traité de Maastricht donne un fondement juridique aux RTE et énonce que; en affirmant que la Communauté peut «favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux», il permet d'appuyer les efforts financiers des Etats membres. Les RTE représentent aussi un élément important de la stratégie de croissance et d'emploi (Livre Blanc Croissance, compétitivité, emploi, COM(93) 700) et un complément essentiel du marché unique. Ces impulsions mèneront à l'identification des 14 projets prioritaires d'infrastructures de transport au Conseil Européen d'Essen en décembre 1994. Les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport sont adoptées par une décision n° 1692/96/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 juillet 1996; elles définissent les objectifs et les priorités du RTE, les infrastructures répondant aux critères établis font partie des RTE et sont considérées d'intérêt commun. Des cartes accompagnant ce texte identifient l'ensemble des liaisons qui forment le RTE et que sont

éligibles à une aide financière de l'UE, aux conditions fixées dans le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil du 18 septembre 1995 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens, modifié par le règlement (CE) no 1655/1999 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 1999.

Le RTE-T couvre 79 000 km de lignes ferroviaires, 75000 km de routes, 20.000 km de voies de navigation intérieures, 381 aéroports, 273 ports maritimes et 210 ports intérieurs; il comprend également les systèmes de gestion de trafic, d'information des usagers et de navigation.

La chute du mur de Berlin et la création du programme PHARE (initialement orienté sur les seules Pologne et Hongrie) en 1989 conduisirent la Communauté Européenne à fournir aux pays d'Europe centrale un support financier et technique pour leur permettre de réformer et de reconstruire leur économies. En 1994 le Conseil Européen de Copenhague adopta le principe de l'élargissement et fixa les principes à respecter tandis que celui d'Essen définit une stratégie de préadhésion basée sur les accords européens, le renforcement du programme PHARE et la mise en place d'un « dialogue structuré ».

Dans la première moitié des années 1990, le dialogue entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale, dans le secteur des transports, a été dominé par les travaux du G-24, pilotés par la Commission et ponctués par les Conférences paneuropéennes de Prague (1991) et Crète (1994). Ces travaux étaient centrés sur la planification à long terme et la recherche de financements du développement des infrastructures de neuf corridors paneuropéens; des sous-groupes de travail par corridors étaient mis en place, avec un secrétariat assuré par la Commission, réunissant les représentants des autorités des pays concernés ou intéressés; des accords (Memoranda of Understanding= MoU's) étaient signés pour affirmer la résolution des partenaires à travailler au développement de chaque corridor sous l'impulsion de son Comité de pilotage. Cette politique souffrait toutefois d'un manque de ressources criant. Les pays d'Europe centrale et orientale, plongés dans la dépression consécutive à l'effondrement des systèmes d'économie planifiée, ne pouvaient mobiliser les financements publics nécessaires. L'Union européenne ne leur offrait pas d'aides de taille adéquate pour compenser ce manque, malgré les décisions prises, notamment au Sommet européen de Copenhague en 1993, de consacrer une fraction significative du budget PHARE à des investissements d'infrastructures; mais la taille modeste du budget PHARE, environ 1 milliard d'ECU par an au total pour une dizaine de pays, ne permettait pas une réponse adaptée à la dimension des besoins.

1.2. La période: 1996-2001

Le développement du RTE sur la période 1995-2000, l'avancement inégal des 14 projets d'Essen

Avec l'adoption du règlement financier en 1995, puis du document d'orientations communautaires en 1996, la politique de soutien communautaire au développement du RTE était entrée dans sa phase opérationnelle.

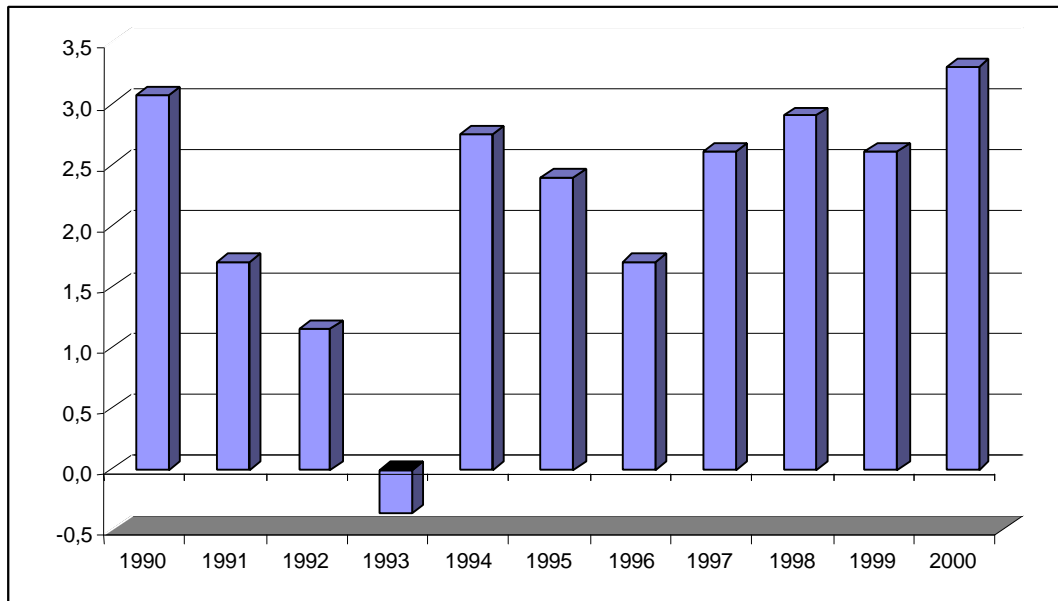
D'ores et déjà cependant, les instruments financiers à la disposition de la Commission paraissaient assez déséquilibrés. Les soutiens communautaires pouvaient atteindre des montants très importants, souvent 50% des coûts ou davantage, pour les projets ou parties de projets situés dans les régions et pays éligibles au FEDER objectif 1 et au Fonds de Cohésion

(principalement en Irlande, Espagne, Portugal, Grèce). Dans tous les autres cas, ils se réduisaient aux subventions du budget RTE plafonnées à 10% du coût total d'un projet; dans ces cas, le plafond de 10% ne pouvait d'ailleurs être envisagé pour aucun grand projet, faute d'une enveloppe suffisante, et dans ces cas la BEI n'offrait généralement pas d'avantage comparatif substantiel par rapport à d'autres sources de prêts à long terme. Pour ces raisons, le Sommet européen demanda à plusieurs reprises à la Commission et au Conseil, entre 1994 et 1996, de s'entendre pour une augmentation importante (dite « top-up ») de l'enveloppe RTE au budget communautaire; mais les dossiers de proposition préparés par la Commission, en réponse à cette demande, furent repoussés par le Conseil ECOFIN.

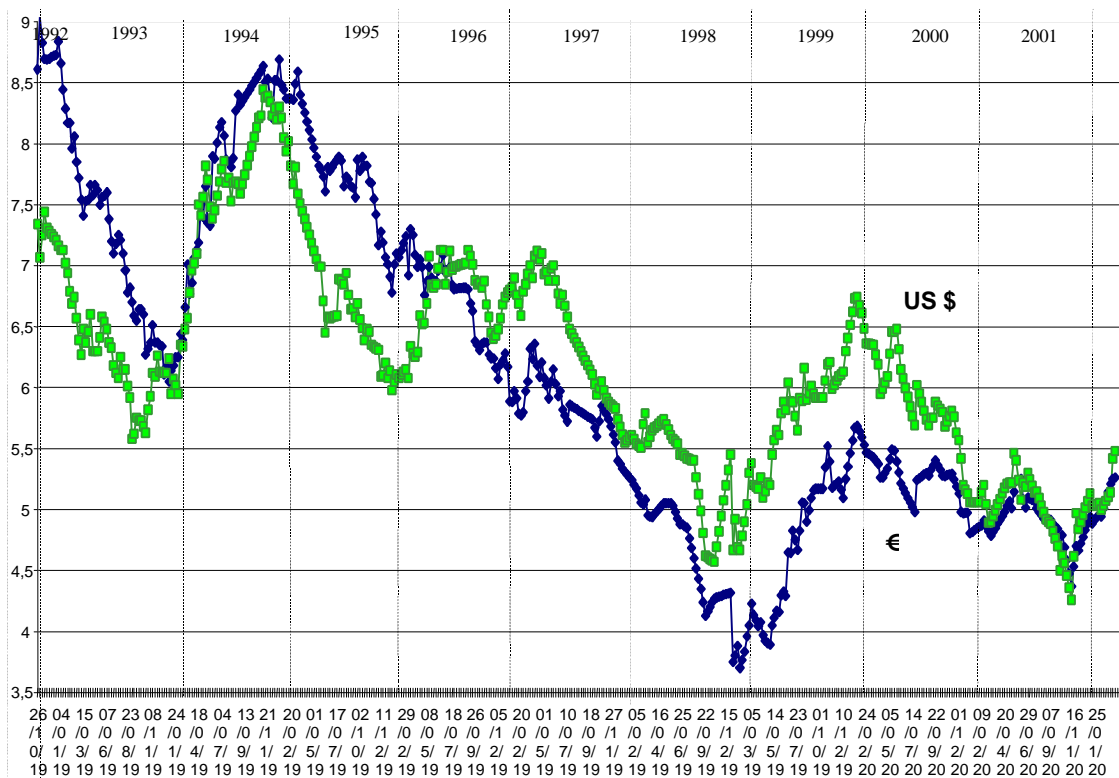
Cependant, l'environnement financier du démarrage des grands projets RTE souffrit peut-être avant tout de la conjoncture difficile de la période, qui conduisit à retarder la plupart d'entre eux car leur réalisation reposait pour l'essentiel sur des sources de financement nationales; la conjoncture fut très défavorable aussi au montage de grands projets en partenariat public-privé (PPP), une approche recommandée par la Commission qui trouva rapidement ses limites. Le ralentissement de 1991-92 puis la récession de 1993 entraînèrent une grave dépression des ressources publiques des Etats membres. Les taux d'intérêt à long terme étaient par ailleurs très élevés et instables, en raison d'une sensibilité exacerbée des marchés aux risques d'inflation. Un début de rétablissement survint en 1994, mais il fut suivi d'un nouveau ralentissement, suite à une remontée brutale des taux d'intérêt aux Etats-Unis et par contrecoup en Europe; ce n'est qu'à partir de 1997-98 que la croissance européenne retrouva une tendance relativement rapide et stable qui permit, dans un contexte de détente durable des taux d'intérêt, de reconstituer les ressources publiques nécessaires à la relance des grands projets d'infrastructure (cf. graphiques 1 et 2 page suivante).

Le bilan de cette période a été tiré par la Commission européenne, qui souligne dans son dernier rapport annuel sur les RTE les retards pris dans l'exécution des 14 grands projets de la « liste d'Essen » par rapport au calendrier escompté lors de leur adoption. Seulement trois de ces projets ont été achevés dans les délais prévus: le franchissement du détroit de l'Öresund entre le Danemark et la Suède, l'aéroport de Milan/Malpensa, et la modernisation de la ligne ferroviaire Cork-Belfast en Irlande. Le troisième projet a bénéficié de soutiens des fonds structurels en plus du budget RTE; les deux premiers ont été portés par des volontés politiques suffisamment fortes, au niveau des états et des régions concernés, pour surmonter avec succès les obstacles financiers. D'autres projets bénéficiant de l'une ou l'autre de ces deux conditions (voire des deux en même temps) sont aujourd'hui parvenus à un stade de réalisation avancé: on peut citer l'exemple de la ligne ferroviaire à grande vitesse Madrid-Saragosse-Barcelone, dont la mise en exploitation échelonnée va s'effectuer de 2002 à 2004 et sera immédiatement suivie du raccordement au réseau à grande vitesse français. La réalisation de tous les autres projets ne s'achèvera qu'avec cinq à dix ans de retard, au minimum, par rapport aux dates envisagées en 1994: on peut mentionner le cas important du réseau ferroviaire à grande vitesse nord-européen (PBKAL), dont seules les branches Bruxelles-Paris et Bruxelles-Londres ont été achevées, avec retard, sur les territoires français et belge, alors que tous les autres segments belges, néerlandais, britanniques et allemands du réseau avaient été initialement programmés pour une mise en service entre 2000 et 2004; ou encore le cas du TGV Est-européen, dont les grands travaux de construction en France ne commencent qu'en 2002, avec cinq ans de retard sur le calendrier du Sommet européen d'Essen.

Graphique 1: Croissance annuelle moyenne du PIB de l'Union européenne, 1990-2000 (%)



Graphique 2: Évolution des taux d'intérêt à 10 ans, 1992-2001 (%)



Taux d'intérêt à long terme obligations d'État à 10 ans

1.3. Le processus TINA (1996-99) et ses résultats; la politique des corridors et zones maritimes pan-européens

Suite aux candidatures à l'adhésion déposées par les pays d'Europe centrale et orientale, un tournant a été pris en 1995-1996 avec la décision, prise par les autorités de l'Union, de passer du « dialogue structuré » précédent à un processus de pré-adhésion préparatoire à un prochain élargissement. Dans la perspective d'une extension à terme des politiques de développement du RTE, le processus TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment) fut engagé à ce moment. Un groupe de représentants officiels des Ministères des transports des pays candidats et des pays membres (« Group of Senior Officials ») tint deux réunions de lancement en mai et juillet 1996; trois groupes de travail régionaux furent établis, chargés d'élaborer les propositions et les évaluations pour une future extension du RTE aux pays candidats; et un secrétariat fut créé à Vienne pour la coordination et le soutien logistique des travaux TINA, avec un cofinancement du programme PHARE.

Le processus TINA visait à proposer un réseau homologue au RTE pour l'Europe centrale et orientale, néanmoins l'approche par corridors qui prévalait antérieurement ne fut pas abandonnée. La troisième Conférence paneuropéenne des Transports (Helsinki 1997) adopta la proposition de la Commission d'utiliser comme base des travaux d'élaboration du réseau TINA les 9 « Corridors de Crète », devenus les 10 Corridors d'Helsinki avec l'addition d'un dixième corridor reliant l'Autriche et la Hongrie à la Grèce et à la Bulgarie à travers la Slovénie, la Croatie et la Serbie. Il fut aussi convenu de poursuivre les travaux des groupes « Corridors » en bonne coordination avec ceux des trois groupes régionaux TINA. La stratégie d'ensemble définie à Helsinki consistait ainsi à travailler au développement à long terme d'un vaste **réseau pan-européen**, constitué des éléments suivants:

- le réseau RTE sur le territoire de l'Union européenne
- les dix corridors pan-européens sur le territoire des pays candidats et des Républiques de la CEI
- le réseau TINA constitué des parties des dix corridors sur le territoire des pays candidats, et d'éléments additionnels à décider par les autorités TINA
- quatre « zones pan-européennes de transport » maritimes (PETRA's) (Méditerranée, Adriatique-Ionienne, mer Noire, mer de Barents et euro-arctique)
- un lien euro-asiatique (TRACECA: Europe-Caucase-Asie)

Des conférences et séances de travail des comités de pilotage « Corridors » se sont donc poursuivis pendant et après les travaux TINA; des comités de pilotage étaient aussi mis en place, et des « MoU's » signés, pour le développement du transport maritime et de l'intermodalité dans les quatre zones PETRA.

Le processus TINA s'est achevé en 2000, après la publication à la fin de 1999 du rapport final TINA, et au début de 2000 d'un « rapport sur la situation des corridors et aires de transports pan-européens ». Comme on le verra un peu plus loin, le réseau TINA n'a pas été adopté en l'état par la Commission comme le futur RTE des pays candidats. Dans le cadre des négociations d'adhésion, des travaux d'adaptation technique du réseau TINA sont en cours, pour préparer l'extension du RTE en vue de l'échéance de 2004, en collaboration entre les autorités des pays candidats et les services de la Commission.

Les résultats du processus TINA et les politiques de pré-adhésion: Agenda 2000, mise en place de l'ISPA

Au milieu des incertitudes et des réorganisations qui suivirent la démission de la Commission Santer en mars 1999, puis le renouvellement de la Commission et du Parlement, le rapport TINA n'a pas été adopté formellement par la Commission, mais simplement endossé par le « Group of Senior Officials » et approuvé par la DG TREN. Il proposait un réseau multimodal couvrant les territoires des 11 pays candidats, conçu pour être intégré au réseau RTE lors de leur future adhésion.

Les composants identifiés du réseau TINA comprennent près de 19000 km de routes et près de 21000 km de voies ferrées, ainsi que plus de 4000 km de voies navigables, 40 aéroports, 20 ports maritimes, 58 ports fluviaux, enfin 86 plates-formes de transfert multimodal (dont 20 situées dans des ports). Le tableau 1 ci-dessous donne les longueurs des réseaux routier et ferroviaire TINA pour chacun des onze pays candidats. Les coûts de construction à long terme pour la mise aux normes européennes, estimés conjointement par les groupes de travail et les experts de la Commission, se montent à un total un peu supérieur à 90 milliards d'euros, dont près de 50% pour les routes, 40% pour le réseau ferré, et 5% pour les aéroports (tableau 2).

Tableau 1: Longueurs des composantes route et fer du réseau TINA

	Réseau ferroviaire	Réseau routier
Bulgarie	2095 km	2025 km
Chypre	-	425 km
Rep. tchèque	2341 km	1842 km
Estonie	657 km	1000 km
Hongrie	2727 km	1448 km
Lettonie	1343 km	1520 km
Lituanie	1100 km	1617 km
Pologne	5529 km	4723 km
Roumanie	3163 km	2524 km
Slovaquie	1400 km	949 km
Slovenie	569 km	565 km
TOTAL	20924 km	18638 km

Tableau 2: Estimation des coûts de construction à long terme pour le réseau TINA

(millions d'euros)

	Voies ferrées	Routes	Voies navigables	Aéroports	Ports fluviaux	Ports maritimes	Terminaux multimodaux	TOTAL
Bulgarie	2130	2264	0	241	55		73	5278
Chypre		528		257		270		1056
Rep. tchèque	3711	5829	398,1	231	25		9	10203
Estonie	259	290		36		43	0	628
Hongrie	4030	4632	400	286	92		726	10166
Lettonie	942	376		74		569	28	1990
Lituanie	1317	517	0	93	0	396	0	2322
Pologne	14612	17550	437	2931	0	717	177	36423
Roumanie	5192	5139	258	114	135	373	0	11211
Slovaquie	1915	4603	0	26	0		0	6543
Slovenie	3011	2576		127		60	0	5744
TOTAL	37119	44304	1493	4416	306	2944	1012	91595
TOTAL %	40,5%	48,4%	1,6%	4,8%	0,3%	3,2%	1,1%	100%

Il est intéressant de rapprocher ces chiffres de ceux affichés par la Commission pour le réseau RTE actuel: 75000 km de routes et 79000 km de voies ferrées, soit près de quatre fois plus; un coût d'investissement à long terme de l'ordre de 400 milliards d'euros, plus de quatre fois plus.

Dès le lancement du processus TINA en 1996, une étude de la Commission avait mis en lumière l'importance des financements nécessaires à la mise à niveau du futur réseau des pays candidats, l'incapacité de ceux-ci à les mobiliser seuls, et par conséquent le besoin d'instruments financiers communautaires analogues à ceux qui avaient été mis à la disposition des « pays de la Cohésion », suite au Traité de Maastricht, pour développer plus rapidement leurs réseaux d'infrastructures. Lors des travaux de programmation du budget communautaire pour la période 2000-2006 (Agenda 2000), conclus au Sommet de Berlin en mars 1999, il fut décidé d'intégrer au dispositif des politiques de pré-adhésion un « instrument structurel », l'ISPA, préfigurant le Fonds de Cohésion et bâti sur son modèle. L'ISPA était doté d'une enveloppe d'environ un milliard d'euros par an, à investir à 50% pour de grandes infrastructures de transport et pour 50% dans les infrastructures du secteur de l'environnement (eau et assainissement en particulier).

L'ISPA, établi par le Règlement (CE) 1267/1999 du Conseil (Juin 1999), est géré par la DG REGIO en parallèle au Fonds de Cohésion. Pour les projets du secteur des transports, le règlement stipule que seuls les projets faisant partie du réseau TINA, et en outre définis comme priorités nationales par les pays concernés, sont susceptibles de recevoir des cofinancements ISPA. La Commission a demandé à l'ensemble des pays candidats la préparation pour Juillet 2000 de stratégies nationales, devant servir de cadre à la sélection des projets, qui se sont largement appuyées sur l'exercice TINA, suivant les principes suivants:

- renforcement des réseaux transeuropéens, notamment au profit des 10 Corridors d'Helsinki et, sur leur parcours, priorité donnée aux chaînons manquants et aux goulets d'étranglement;
- concentration des investissements sur le tracé des Corridors en première priorité, puis éventuellement sur leurs accès;
- respect d'un équilibre entre les différents modes de transport, un effort particulier étant nécessaire en matière d'infrastructures ferroviaires afin de freiner le déclin constaté du transport par rail dans les 10 dernières années;
- durabilité des investissements par des engagements fermes à la fois en matière d'entretien et de maintenance des infrastructures et de respect des principales normes communautaires (vitesses de circulation, charges maximales par essieu, signalisation), y compris dans le domaine de l'environnement;
- prise en compte particulière de la protection de l'environnement par une application progressive des Directives du Conseil relatives aux études d'impact, une attention particulière étant portée à la consultation du public et à la préparation de mesures remédiant à d'éventuels effets négatifs des infrastructures sur l'environnement et le cadre de vie;

- nécessité d'un effet de levier financier des contributions de l'ISPA en favorisant leur articulation avec les interventions des Institutions financières internationales (BEI et BERD, notamment).

Le tableau 3 ci-dessous présente une évaluation des ordres de grandeur des soutiens communautaires au développement du réseau TINA pour la période 1999-2006. Pour la période 2004-2006, les évaluations s'appuient sur quelques chiffres diffusés par la Commission au moment du sommet de Séville (juin 2002) et sur quelques hypothèses complémentaires. On reviendra sur la question du financement au dernier chapitre de ce rapport.

Tableau 3: Evaluation indicative des ordres de grandeur des financements communautaires pour le réseau TINA, 1999-2006

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Budget de l'UE	PHARE	200	0	0	0	0	0	0	0
	ISPA		500	500	500	500	500	500	500
	Fonds structurels (après adhésion)					3000	3000	3000	3000
	Prêts de la BEI	600	700	1000	1000	1500	1500	2000	2000
Total		800	1200	1500	1500	5000	5000	5500	5500

2. LA SITUATION ACTUELLE: PROBLÉMATIQUES DE LA RÉVISION, DE L'ÉLARGISSEMENT ET DE L'INTÉGRATION

2.1. La révision des Orientations du RTE-T

La Commission a présenté le 2 octobre 2001 une communication COM(2001) 544 final proposant une décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Elle propose de concentrer les investissements sur les projets d'infrastructures du réseau transeuropéen de transport contribuant à résorber les goulets d'étranglement et lutter contre la congestion, et de mettre à jour la liste des grands projets prioritaires (dits d'Essen). Cette révision est d'une ampleur limitée et ne remet pas en cause l'économie générale du RTE-T.

La Commission propose aussi de relever le taux maximal de financement communautaire pour certains projets ferroviaires critiques, ainsi que pour les projets transfrontaliers avec les futurs pays adhérents. La communication COM(2001) 545 final du 3 décembre 2001 précise ces orientations financières par une proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement (ce) n° 2236/95 du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens.

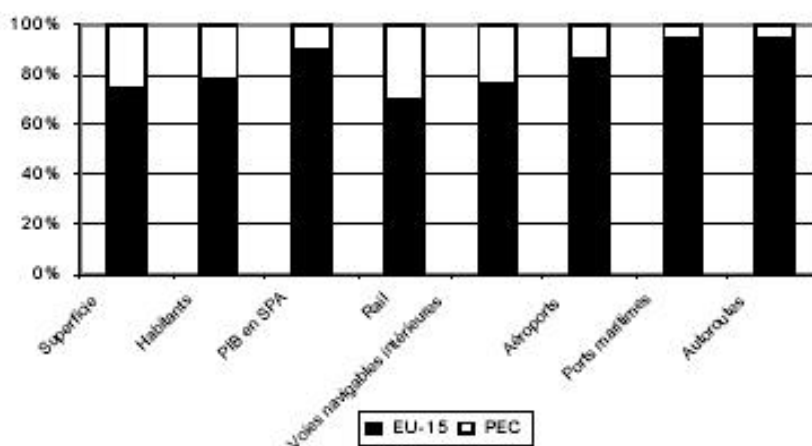
Cette révision s'inscrit dans le cadre de la communication du Livre blanc COM(2001) 370 du 12 septembre 2001 « La politique européenne à l'horizon 2010, l'heure des choix ». Le Livre blanc fait le constat de la congestion routière et du déclin de la part du rail; il souligne tout à la fois les oppositions suscitées par les transports, et l'importance économique du secteur pour l'économie et la compétitivité de l'Union Européenne. Il propose de mettre en œuvre un développement soutenable des transports, notamment par une meilleure utilisation des différents modes, et en découplant la croissance des transports de la croissance économique sans toutefois restreindre la mobilité. 60 mesures sont proposés pour faire face à cette gageure. Il convient de mentionner que la qualité de service est présentée comme un facteur important du choix modal; et que des pistes novatrices sont mises en avant, comme le développement du transport maritime côtier comme alternative au transport de marchandises par route, à côté du report modal vers le transport ferroviaire.

La Commission s'est engagée à présenter au printemps 2004 une révision beaucoup plus profonde. Après la première vague de nouvelles adhésions, le contexte de la politique commune des transports va se transformer: une refonte d'ensemble des Orientations communautaires du RTE, voire sa re-conception, s'imposera probablement pour dépasser la situation actuelle: celle-ci résulte de multiples compromis sur la base d'une juxtaposition de desiderata nationaux et de projets plus ou moins emblématiques, davantage que d'une démarche cohérente de conception d'un véritable réseau d'intérêt communautaire.

Il convient de rappeler que l'élargissement aura tout d'abord, un impact de type géographique. La superficie du territoire s'agrandira de 33% (+1,07 millions de km²) et sa population de 28% (+105 millions d'habitants). L'allongement des distances et l'accroissement des échanges sont susceptibles de transformer profondément les dynamiques existantes des systèmes de transports internationaux de l'UE, la mise en place de systèmes de transport performants étant l'une des plus importantes conditions pour permettre à ces pays de

s'intégrer harmonieusement à l'Union européenne, notamment en contribuant à l'élargissement du marché unique. Le réseau d'infrastructures de transport existant dans ces pays devra donc être amélioré graduellement, pour rejoindre les standards de capacité et de qualité requis par l'Union. Tout comme pour le réseau de l'Europe des 15 dans le passé, nous retrouverons dans des contextes différents les mêmes problèmes de goulets d'étranglement, d'interopérabilité, de connexion des réseaux, de coordination entre les modes et d'intermodalité, d'organisation institutionnelle et de financement: quelques réflexions sur ce thème sont présentées ci-dessous.

Graphique 3: Comparaison des infrastructures de transport dans l'UE et les PEC en 1999



Source: Eurostat « Statistiques en bref » 4/2002

Comme pour l'Europe des 15 les situations des différents pays sont très diverses. Toutefois pour l'ensemble des pays d'Europe centrale, la densité moyenne du réseau autoroutier est égale à environ 20% de la densité moyenne de l'UE, tandis que la densité moyenne du réseau ferroviaire est légèrement supérieure – on le verra de façon plus précise au troisième chapitre de ce rapport. En ce qui concerne le fret, le taux d'utilisation du réseau ferroviaire dans les pays d'Europe centrale est pratiquement le double de celui constaté pour l'UE (2,3 million de t-km par km de rail au lieu de 1,3). Par contre en ce qui concerne les passagers, le taux d'utilisation moyen du réseau ferré de l'UE est presque trois fois supérieur à celui des PEC.

Enfin la densité de population observée dans les pays candidats est sensiblement plus faible que celle de l'Europe des 15 (au sein de laquelle la répartition est cependant très disparate. On trouvera sur la carte de l'annexe 6, commentée au quatrième chapitre de ce rapport, une représentation visuelle des densités démographiques de l'ensemble de ces pays.

Enfin il convient de ne pas négliger, outre Malte et Chypre, le partenariat Euroméditerranée. Celui-ci vise à une intensification des relations de l'UE avec les pays partenaires. Il est susceptible d'avoir des implications importantes dans le domaine des transports, notamment maritimes, comme le souligne le document COM (1998)7 final du 16 janvier 1998 (Le partenariat euroméditerranéen dans le secteur des transports). Il définit des objectifs pour les infrastructures (interconnexion des réseaux nationaux pour créer des réseaux multimodaux et interopérables), ainsi que pour les services du transport (des services plus efficaces et rentables fournis dans un espace de transport commun répondant à des normes élevées en ce qui concerne les aspects sociaux, environnementaux et de sécurité). Une première étape en ce

sens a consisté à définir des corridors dans la région (CORRIMED). L'UE a financé des études visant à déterminer les besoins en infrastructures sur une base régionale. Pour stimuler la coopération avec ces pays, a été créé le groupe RETRAMED (Recherche dans le domaine des transports en Méditerranée).

2.2. Problèmes de l'intégration des réseaux TEN et TINA

Après la fin du processus TINA qui a jeté les bases d'un réseau pour les pays candidats, susceptible d'être intégré dans le long terme au RTE de l'Europe élargie, se posent les questions des divers problèmes qui devront être résolus pour rendre cette intégration effective dans les meilleures conditions et les meilleurs délais. Le Livre blanc de la Commission sur la politique des transports, adopté en septembre 2001, a déjà posé quelques éléments importants de cette problématique.

Problèmes de l'interconnexion

Un premier ensemble de questions sont relatives aux interconnexions des réseaux RTE nationaux, en particulier entre les pays membres et les actuels pays candidats, et entre les pays candidats entre eux. Ces questions concernent essentiellement les réseaux routiers et ferroviaires; pour l'air et la voie d'eau, les interconnexions s'effectuent pour l'essentiel non aux frontières, mais aux points nodaux, aéroports et ports, où les problèmes se posent en termes différents – même si d'autres problèmes spécifiques existent, par exemple aux interconnexions des espaces aériens nationaux. L'expérience de l'ouverture des frontières entre les pays de l'Union, dans le cadre des accords de Schengen et du Traité de Maastricht, a déjà montré à quel point l'amélioration des interconnexions routières et ferroviaires entre les pays membres, avec en particulier la suppression des contrôles douaniers et phytosanitaires aux frontières, facilite la mobilité des personnes et favorise le développement des échanges.

En ce qui concerne le RTE des actuels pays membres, l'amélioration des liaisons transfrontalières reste une priorité, en particulier pour le réseau ferroviaire, comme l'illustrent d'ailleurs les nouveaux « projets spécifiques » proposés en 2001 par la Commission avec le projet de révision des Orientations du RTE, après les 14 projets de la « liste d'Essen » qui étaient tous conçus pour une amélioration des capacités et de la qualité des interconnexions des réseaux des pays membres. Les actuels pays candidats sont de petits pays, à l'exception de la Pologne et de la Roumanie. En conséquence, une automobile, un camion ou un train doit par exemple traverser cinq frontières pour relier Paris ou Francfort à Tallin; six frontières pour relier Stockholm ou Berlin à Istanbul; et six ou sept frontières pour relier Lyon ou Milan à Thessalonique ou Athènes (en contournant ou non la Yougoslavie). Chacune de ces frontières, que ce soit entre l'espace Schengen et un pays candidat ou entre deux pays candidats, signifie pour les voyageurs et les marchandises des temps d'attente souvent très longs qui constituent des freins considérables à la mobilité et aux échanges. Ce problème a été clairement identifié depuis le début des années 1990, et des programmes de coopération transfrontalière et de franchissement de frontières, intégrés au programme PHARE, ont déjà financé de nombreux petits projets d'amélioration dans ce domaine. D'énormes progrès restent à faire, avant et après les adhésions, pour améliorer la capacité et la qualité des infrastructures physiques aux passages de frontières, réduire les temps d'attente, et à terme faire disparaître toutes les formes d'attente et de contrôles aux frontières sur le territoire de la future Union élargie.

Problèmes de l'interopérabilité

Un second ensemble de problèmes concerne l'amélioration de l'interopérabilité des réseaux; la Commission a développé de nombreuses réflexions sur cette question au cours des dernières années, notamment dans le cadre du processus TINA et de la préparation du nouveau Livre Blanc. Tous les modes de transport sont ici concernés, mais l'ampleur des difficultés à résoudre et des investissements à engager varient beaucoup selon les secteurs du transport. L'interopérabilité des systèmes est très avancée dans le secteur aérien et le secteur maritime, en raison de l'internationalisation ancienne, voire originelle, de ces modes de transport. Dans le secteur routier subsistent un certain nombre de problèmes, liés par exemple à la disparité des normes nationales pour les différentes catégories de routes: ainsi, une partie du réseau routier TINA ne possède pas la capacité de supporter partout la charge de 11,5 tonnes par essieu du standard européen, interdisant l'accès des liaisons concernées aux véhicules dépassant un certain tonnage. Les réglementations nationales doivent aussi être harmonisées pour améliorer l'interopérabilité routière dans les pays candidats, ce qui sera fait dans la suite des négociations d'adhésion. Mais c'est évidemment dans le secteur ferroviaire que ces problèmes sont les plus aigus, en raison des bases purement nationales sur lesquelles les réseaux et les techniques du fer ont été développés historiquement, et de l'insuffisance passée des investissements de modernisation dans ces secteurs, dans les pays membres, et encore davantage dans les pays candidats.

Comme on le sait, l'histoire ferroviaire européenne, depuis le XIX^{ème} siècle, a conduit à l'adoption de trois standards d'écartement des rails, de trois systèmes principaux d'alimentation électrique, et d'un grand nombre de systèmes de signalisation, contrôle-commande et communications non compatibles entre eux – sans compter les différences de types de pantographes, de direction de circulation des trains, etc.. Les multiples défauts d'interopérabilité résultants accentuent ainsi les faiblesses des interconnexions ferroviaires, rendant nécessaires, par exemple, de multiples arrêts techniques aux frontières (changements de locomotive et d'équipage des trains, voire transbordement complet...) qui nuisent gravement à la compétitivité du rail par rapport à la route sur tous les itinéraires trans-européens. Dans certains cas par ailleurs, les différences des normes techniques des réseaux nationaux (gabarits des ponts et des tunnels, charge à l'essieu ...) interdisent aux matériels conçus pour le réseau d'un certain pays l'accès au réseau d'un ou plusieurs autres pays.

Les organisations internationales actives dans le secteur, notamment l'UIC, ont depuis longtemps travaillé à définir des systèmes de normes communes et à encourager leur adoption par les opérateurs nationaux. L'Union européenne a commencé plus récemment à agir dans le même sens avec l'adoption des directives pour l'interopérabilité ferroviaire, dans un premier temps pour les systèmes de signalisation et contrôle-commande (ERTMS) et pour la grande vitesse. Des programmes d'investissement très importants seront indispensables pour progresser vers l'interopérabilité ferroviaire, et ils devront mettre en œuvre toutes les formes possibles de soutien au niveau européen comme au niveau national. S'inscrit dans cette perspective, par exemple, l'un des nouveaux « projets spécifiques » de la proposition de révision des Orientations communautaires du RTE, qui vise à mettre aux normes européennes d'interopérabilité l'ensemble du futur réseau à grande vitesse de l'Espagne et du Portugal.

Il est nécessaire d'ajouter que l'interopérabilité des réseaux d'infrastructures, pour tous les modes, nécessite aussi le développement de réseaux de gestion et de contrôle du trafic, de systèmes d'information pour le repérage et le suivi des déplacements, interopérables à

l'échelle européenne. Le développement du projet Galileo pour son achèvement en 2008, inscrit parmi les nouveaux projets spécifiques du RTE, devrait apporter de nouveaux outils techniques efficaces pour le développement de ces nouveaux réseaux d'information.

Problèmes de la multimodalité

Le rééquilibrage modal est l'un des axes majeurs des recommandations du Livre Blanc sur la politique des transports, adopté par la Commission en septembre 2001. Une condition de base en est le développement de chaînes multimodales intégrées de transport de fret à travers l'Europe, efficaces et compétitives par rapport au transport routier: celles-ci doivent utiliser le camion pour les trajets terminaux, qu'il convient de minimiser; et le mode ferroviaire, maritime ou fluvial pour la partie la plus longue de chaque trajet, reliant les plates-formes de transfert intermodal des points de départ et d'arrivée.

Cette condition est connue depuis longtemps, et pourtant les politiques menées dans cette direction n'ont pu empêcher le mode routier de devenir de plus en plus hégémonique sur la plupart des marchés du fret: sans doute parce que ces politiques étaient menées dans des cadres avant tout nationaux, donc ne pouvaient agir sur les segments les plus dynamiques du marché qui se développent au niveau international et trans-européen. Un enjeu majeur de la période qui s'ouvre est de savoir si des politiques menées de façon coordonnée, aux niveaux national, européen et régional, seront enfin capables d'inverser la tendance en favorisant le transfert vers les modes ferroviaire, maritime et fluvial d'une partie de plus en plus importante des flux de marchandises: la poursuite des tendances passées menacerait à terme d'asphyxie certaines parties du réseau routier, tandis que le transport multimodal resterait marginal.

Cet enjeu va prendre une dimension nouvelle avec l'élargissement du RTE après 2004. Les pays candidats sont des pays de forte culture ferroviaire, depuis des temps plus anciens que la période communiste: la modernisation de leurs réseaux peut donner une chance au renouveau des transports fer-route à travers les frontières. Le transport mer-route ou mer-fer-route peut apporter des alternatives intéressantes sur de nombreux trajets reliant, par exemple, la péninsule ibérique à la Grèce et à la Hongrie ou la Bulgarie, ou encore le Royaume-Uni et l'Irlande au Nord de l'Allemagne, à la Pologne et aux Républiques baltes. Les 4000 km de la voie d'eau Rhin-Main-Danube peuvent aider à décharger les réseaux routiers adjacents d'une bonne partie de la croissance des échanges des régions du Nord-Ouest et du centre de l'Union avec la Hongrie, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et les républiques de l'ancienne Yougoslavie: le projet de réduction du goulet fluvial Straubing-Vilshofen, qui figure dans la nouvelle liste de « projets spécifiques » du RTE, s'inscrit dans cette perspective.

L'élargissement peut donc donner une nouvelle chance au transport multimodal à travers l'Europe. Le succès dépendra de politiques menées en bonne coordination au niveau européen et national, encourageant à la fois le dégagement de capacités adaptées sur le réseau ferroviaire et fluvial, le développement de services efficaces de transfert sur les plateformes intermodales et dans les ports, l'émergence d'un secteur d'opérateurs multimodaux offrant des services intégrés et compétitifs par rapport aux opérateurs routiers. Les politiques d'investissement et de financement, de taxation et de réglementation dans le secteur des transports, devraient être orientées dans ce sens pour accroître les chances de réussite.

Problèmes du financement

A quel horizon pourront être complétés les 14 projets de la « liste d'Essen », et réalisés les nouveaux projets spécifiques dont l'inscription est proposée pour la prochaine révision des Orientations du RTE? Quand les autres améliorations de l'ensemble du RTE actuel, qui figurent parmi les priorités de l'Union européenne, deviendront-elles effectives? A quelle vitesse progresseront, après les adhésions prévues pour 2004, les projets de modernisation du RTE élargi sur le territoire des nouveaux pays membres, et notamment les nouveaux projets prioritaires qui seront inscrits dans les nouvelles orientations du RTE révisées après l'élargissement?

Les réponses à ces questions dépendent largement, sinon exclusivement, des capacités de financement qui pourront être dégagées pour tous les investissements nécessaires. Comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, les difficultés de financement ont été un facteur décisif des retards pris dans les premiers plans de développement du RTE définis en 1994 et 1995. La solution des problèmes de financement, de même, conditionnera les progrès futurs du développement du RTE, avant et après son élargissement.

Un élément déterminant, comme par le passé, sera l'évolution de la conjoncture économique en Europe. Les sources de financement majeures de la plupart des projets RTE, en particulier pour les pays de l'Union actuelle, resteront les sources budgétaires nationales: leur capacité de financement sera assez abondante si la croissance réelle peut se maintenir durablement sur une tendance de l'ordre de 2 à 3% par an, comme depuis 1997; elle sera fortement contrainte, au contraire, pour les pays qui subiront des ralentissements marqués voire des récessions, compte tenu de la nécessaire limitation des déficits et des niveaux d'endettement publics qui résulte des accords européens en matière de politique macroéconomique.

Il en ira de même pour les actuels pays candidats, qui devront rattraper à une vitesse rapide, après l'adhésion, les importants retards de modernisation de leurs réseaux de transport. En raison même de la faiblesse relative des niveaux de PIB par habitant de ces pays par rapport à la moyenne communautaire, on peut espérer que la croissance économique énergique qui s'est engagée chez plusieurs d'entre eux se généralisera et se prolongera dans le long terme: cette évolution, accompagnée de la mise en place de systèmes fiscaux efficaces, dégagera alors des volumes rapidement croissants de financements nationaux pour la mise à niveau des systèmes d'infrastructures des nouveaux pays membres. Mais si leur croissance économique est lente et irrégulière (comme malheureusement en Roumanie et en Bulgarie au cours des dernières années), les moyens financiers publics se maintiendront à de bas niveaux qui freineront le développement du RTE sur leurs territoires, ainsi que la modernisation d'ensemble de leurs réseaux d'infrastructures.

Les politiques et les instruments de financement communautaires joueront cependant un rôle crucial, en particulier dans les pays qui feront partie de l'ensemble redéfini des « pays de la Cohésion » après l'élargissement - et les actuels pays candidats feront, probablement, tous partie de ce nouvel ensemble. Une réflexion plus approfondie sur cette question fera l'objet de la dernière partie du présent rapport.

La redéfinition des instruments financiers de l'Union pour le développement des RTE devrait apporter des réponses à plusieurs catégories de problèmes:

- l'insuffisance passée des soutiens communautaires aux projets hautement prioritaires non éligibles aux instruments structurels et de cohésion . L'augmentation de l'enveloppe du budget RTE, et l'élévation à 20% du plafond de financement d'un projet donné, peuvent contribuer à la résolution de ce problème, pour lequel existent peut-être aussi d'autres types de réponses.
- l'absence passée de financements adéquats pour la réalisation de projets urgents de réhabilitation, modernisation et développement sur le réseau TINA (préfigurant le RTE des futurs nouveaux membres). La mise en place de l'ISPA en 1999-2000 a représenté un début de réponse à ce problème; celle des nouveaux instruments structurels au moment des adhésions devrait aller beaucoup plus loin dans la même direction. L'augmentation des enveloppes de prêts de la BEI pour les projets RTE des futurs nouveaux pays membres – déjà engagée elle aussi pour les actuels projets TINA - devrait apporter une autre contribution significative à la résolution des problèmes de financement.

3. GOULETS DE TRAFICS ET CROISSANCE DES FLUX: PERSPECTIVES ET RISQUES À L'HORIZON 2010

Le développement économique et social des pays membres actuels et futurs, l'intégration de toutes leurs régions au sein d'une Europe élargie, exigent un réseau d'infrastructures adapté pour une expansion équilibrée de tous les flux d'échanges. Au cours des dix dernières années, les goulets d'étranglement se sont multipliés là où existent des insuffisances de capacité ou de qualité de l'infrastructure, ou d'autres types de problèmes qui nuisent à un écoulement efficace des trafics. Selon les évaluations de la Commission, 7.500 kilomètres de routes sont chroniquement encombrés (10% du réseau européen); ainsi que 16.000 kilomètres de voies ferrées (25% du réseau européen), pour lesquels les exploitants des infrastructures considèrent qu'il n'existe pas de sillons disponibles pour de nouveaux services de trains. Les goulets de trafic se sont aussi considérablement développés dans le secteur aérien: selon les chiffres de l'association européenne des compagnies aériennes, les proportions de vols en retard de plus de 15 minutes sont passées d'une moyenne de 12% en 1986 à plus de 25% en 2000.

Si leurs causes ne sont pas éliminées, tous ces goulets de trafic s'aggraveront et s'étendront, entraînant par contrecoup une baisse de la performance d'ensemble des réseaux. Un goulet d'étranglement sur une infrastructure se manifeste toujours par une insuffisance de la capacité d'écoulement du trafic, en quantité et en qualité, se traduisant par des encombrements, des files d'attente, des pertes de temps et d'autres coûts économiques et sociaux, liés par exemple à la perte de déplacements et d'échanges découragés; ainsi que par des conséquences négatives pour l'environnement (bruit, émissions polluantes) et la sécurité (accidents). Les goulets non résorbés réduisent l'efficacité de zones des réseaux qui subissent leur influence, dont l'étendue (variable dans le temps) dépend de l'importance d'un goulet, de sa position dans le réseau et de l'intensité des flux de trafic. Pour la même raison, la résorption d'un goulet accroît l'efficacité des investissements, en améliorant la capacité de l'infrastructure et la fluidité du trafic dans toute sa zone d'influence sur le réseau.

Les causes du développement des goulets de trafic sont cependant très diverses: on en présentera d'abord ici une brève analyse.

3.1. Les origines des goulets de trafic du RTE

Dans de très nombreux cas, et notamment pour les nœuds des centres urbains du RTE, ou les axes traversant des zones à forte densité de population, la cause principale des goulets d'étranglement réside dans un **déficit d'investissements de capacité** face à la montée du trafic sur la longue période. Dans de nombreuses **régions fortement urbanisées** de la Communauté, l'équipement croissant des ménages en automobiles, l'augmentation de la mobilité individuelle et le fort développement du transport de marchandises par route, entraînent aux heures de pointe – et parfois sur une grande partie de la journée, voire de la nuit – une insuffisance chronique de capacité de l'infrastructure routière; cette insuffisance se traduit souvent par un blocage des segments les plus chargés quand se produit un accident, voire un incident mineur. Le même phénomène s'observe pour de nombreuses parties des réseaux ferroviaires, souvent ici aussi dans les zones urbaines où le développement de l'infrastructure n'a pas suivi la croissance des trafics de trains de voyageurs interurbains et régionaux – et le manque de capacités de certaines parties des réseaux constitue aujourd'hui un handicap majeur pour la relance du transport de marchandises par fer. On peut encore citer l'exemple des grands aéroports européens, où la capacité des pistes n'a pu être augmentée -

souvent en raison de limitations liées aux politiques urbaines et environnementales – au rythme de l'accroissement des volumes de mouvements d'avions.

Dans beaucoup d'autres cas, les goulets de trafic s'expliquent non par une dimension insuffisante, mais avant tout par le manque d'investissements pour le gros entretien et la modernisation des infrastructures et des systèmes liés. Dans ces cas la capacité insuffisante de l'infrastructure tient à son mauvais état général (qui oblige par exemple à limiter la vitesse, ou les caractéristiques de charge des véhicules routiers ou des trains...), ou encore au caractère obsolète de ses caractéristiques techniques (revêtements routiers de faible performance, insuffisance des aménagements de sécurité, sections ferroviaires vieillies ou mal entretenues, systèmes de signalisation et de communication obsolètes, modernisation insuffisante des systèmes de contrôle du trafic pour les aéroports...). Dans tous les cas de ce genre, la capacité de l'infrastructure peut être fortement augmentée sans en accroître les dimensions, par des opérations de rénovation ou de réhabilitation, et de modernisation du système technique.

Un troisième type de goulets de trafic provient de défauts d'interconnexion ou d'interopérabilité aux points de contact entre des réseaux de transport développés par des institutions différentes. Les goulets de ce genre sont particulièrement nombreux aux frontières. Pour le système routier, ils ont été réduits ou éliminés des frontières entre les pays membres de l'UE sur presque tous les grands axes internationaux, mais existent encore dans certaines zones frontalières montagneuses (Pyrénées par exemple), et restent nombreux aux frontières de certains pays d'Europe centrale (itinéraires routiers inaccessibles aux véhicules de certains tonnages de part ou d'autre d'une frontière...). Pour le RTE ferroviaire, des goulets de ce genre existent pratiquement à toutes les frontières, celles des pays membres de l'UE comme celles des pays candidats, en raison de la fragmentation technique des systèmes ferroviaires nationaux déjà soulignée dans ce rapport (cf. 2.2.). Ils sont particulièrement graves là où les interconnexions sont les plus déficientes, par exemple à la frontière entre la France et l'Espagne en raison du changement d'écartement des rails. Mais les goulets de ce type sont tout aussi fréquents aux points d'échanges intermodaux, généralement situés au cœur ou à la périphérie des zones urbaines, ou encore dans les ports. Ainsi pour les voyageurs, la desserte des gares et des aéroports par les réseaux urbains doit être organisée, en quantité, diversité et qualité, pour permettre ou soutenir le développement du trafic: ce n'est pas toujours le cas, notamment aux périodes de pointe. Pour les marchandises, l'insuffisance de plates-formes logistiques modernes, performantes et dotées d'une large variété de services, est l'une des raisons qui freinent le développement du transport multimodal, à côté de l'offre des réseaux ferroviaires aujourd'hui encore peu adaptée aux transports internationaux.

Enfin, aux causes précédentes qui tiennent à des insuffisances quantitatives ou qualitatives des investissements pour le développement technique des infrastructures et des services, on doit certainement ajouter les facteurs institutionnels et organisationnels, qui jouent souvent un rôle majeur dans l'apparition et le développement de goulets de trafic. On pourrait sans doute distinguer diverses catégories de facteurs de ce genre, et l'on doit se limiter ici à en citer quelques exemples importants. Dans les zones urbaines, le mode d'organisation et de gestion de l'entretien de la voirie et du réseau routier peut influencer sur la fluidité des trafics: il améliore celle-ci s'il est efficace, bien coordonné et orienté vers cet objectif; et aggrave au contraire la congestion s'il est inefficace, mal coordonné entre autorités locales et peu attentif aux conséquences des travaux pour les usagers. Aux passages de frontières, l'organisation des systèmes de contrôle (douaniers, policiers, phyto-sanitaires) joue souvent un grand rôle dans l'existence et l'évolution des goulets de trafic: la suppression des contrôles frontaliers au sein de l'espace Schengen a permis la résorption de très nombreux goulets de trafic au cours des

années 1990, pour tous les modes de transport, voyageurs et marchandises; a contrario, l'existence de files d'attente, atteignant parfois plusieurs kilomètres, aux frontières de certains pays d'Europe centrale et orientale trouve souvent son origine dans l'insuffisance de politiques de rationalisation et d'unification des contrôles à un point de passage frontalier. Ces facteurs sont aussi un handicap de plus pour le développement du transport ferroviaire des pays candidats, entre eux ou avec les pays membres, avec les insuffisances de la coopération des entreprises ferroviaires nationales que l'on trouve chez les seconds aussi bien que chez les premiers. On doit souligner aussi que le manque de capacités des réseaux ferroviaires peut être lié en partie, dans certains cas, à des modes de gestion traditionnels et rigides: la modernisation institutionnelle, jointe à la modernisation technique, peut alors permettre la mobilisation de réserves considérables de productivité et d'efficacité, et à la mobilisation d'importantes capacités supplémentaires sur des parties mal utilisées des réseaux.

3.2. Résorption préventive et curative des goulets du RTE dans les pays membres et les pays candidats: des stratégies différenciées sont nécessaires

Les goulets de trafic ont donc une variété de causes, qui appelle une variété de politiques complémentaires pour les résorber, préventivement ou après leur apparition:

- Les goulets causés par un déficit actuel ou potentiel de capacité de l'infrastructure peuvent être traités de deux façons: par des actions visant à réduire la demande de transport, ou à mieux l'étaler dans le temps (politiques visant le report modal, interdiction de certains types de trafics certains jours, etc.); et par l'investissement de capacité, indispensable dans toutes les situations où des besoins de mobilité en croissance doivent impérativement être satisfaits.
- Les goulets causés par un déficit accumulé de travaux d'entretien ou de renouvellement et de modernisation, doivent être résorbés par des investissements de réhabilitation ou de remise à niveau, de modernisation de l'infrastructure et de ses systèmes d'exploitation.
- Les goulets liés à des défauts d'interconnexion ou d'interopérabilité (points de passage frontaliers, pôles d'échanges intermodaux...) doivent faire l'objet de coopérations inter-institutionnelles, notamment transfrontalières. Celles-ci doivent amener la mise en place de programmes d'investissements coordonnés, dans le but d'améliorer la connexion des réseaux et leur accessibilité par des catégories variées d'utilisateurs: par exemple et en particulier, pour permettre la circulation des trains de voyageurs et de marchandises en minimisant ou éliminant les arrêts aux frontières.
- Les problèmes institutionnels et organisationnels susceptible d'aggraver, voire de créer des goulets de trafic doivent être résolus par deux moyens, selon les cas: la réforme des institutions en charge de l'exploitation des infrastructures et des services de transport, et des services liés (douanes, services phyto-sanitaires...) lorsque celle-ci s'avère nécessaire; des réorganisations plus partielles ou ponctuelles des modes de gestion sous toutes leurs dimensions (technique, commerciale, sociale...), visant à améliorer la productivité et l'efficacité des services de transport, et à optimiser l'usage des infrastructures. De telles réorganisations sont particulièrement nécessaires dans le secteur ferroviaire, pour les pays membres et pour les pays candidats; elles s'effectuent graduellement, dans le cadre général des réformes institutionnelles guidées notamment par les Directives européennes.

Ces politiques devront avoir certains points communs, mais aussi des différences très marquées, pour les actuels pays membres et pour les pays candidats. A ce sujet, on se limitera ici à quelques remarques importantes concernant les secteurs routier et ferroviaire, dans lesquels se concentrent 80 à 90% des investissements publics du secteur des transports.

Pour le **secteur routier** tout d'abord, les stratégies de développement des RTE devront être particulièrement différenciées selon les pays:

- Dans les **pays membres**, où les taux d'équipement des ménages en automobiles sont élevés et où la part de la route dans les transports (marchandises notamment) a atteint un niveau généralement considéré comme excessif, de nombreux goulets de trafic liés à un manque de capacité ne peuvent être résolus par un développement indéfini des emprises routières: des solutions autres doivent alors être recherchées, qui passent notamment par le rééquilibrage modal (voyageurs et marchandises) et la diversification des investissements de transport. Cette remarque vaut surtout pour les zones urbaines et les régions densément peuplées des pays riches de l'Union, et certainement beaucoup moins pour certaines régions en retard de développement, comme les Länder de l'Est de l'Allemagne, ou les régions périphériques d'Espagne, de Grèce, des pays scandinaves...
- Dans les **pays candidats**, le développement rapide du trafic routier, qui accompagne la croissance économique et le rattrapage progressif de l'équipement des ménages en automobiles, exige de très ambitieux programmes d'investissements routiers pour compenser les retards accumulés dans ce secteur depuis plusieurs décennies. Des milliers de kilomètres d'autoroutes, notamment, restent à construire ou aménager dans les pays candidats pour les relier entre eux et au RTE des pays membres: le tableau ci-dessous indique que la densité d'autoroutes, rapportée aux populations et aux surfaces des territoires, est encore environ cinq fois plus faible dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale que dans les pays membres – la Slovénie étant le seul pays candidat qui a réussi à combler son retard dans ce domaine au cours des années 1990.

Tableau 4: Densité moyenne d'autoroutes pour les pays membres et les pays candidats (1999)

	Km/habitant	Km/1000 km ²
15 pays membres	132	15
10 pays candidats (ECO)	27	3

Dans le **secteur ferroviaire**, de même, les politiques de prévention ou de résorption des goulets de trafic doivent être extrêmement différenciées:

- **Dans les pays membres**, la situation actuelle résulte de politiques d'investissement qui ont donné, des décennies durant, une priorité absolue à la route sous la pression de l'équipement croissant des ménages en automobiles. Si certains pays ont fait des efforts importants, depuis les années 1970-80, pour développer aussi les systèmes ferroviaires de grande vitesse pour les voyageurs (notamment: la France, l'Allemagne, plus récemment l'Espagne et l'Italie...), il n'en a pas toujours été de même pour les réseaux ferroviaires urbains et régionaux, et les systèmes de transport de marchandises par rail ont souffert davantage encore de cette politique. Il en résulte une situation où de nombreuses sections des réseaux ferrés, notamment dans les zones urbaines denses et dans les corridors

interurbains à fort trafic, fonctionnent une grande partie du temps à leur limite de saturation et ralentissent de nombreuses circulations, en particulier pour les marchandises. C'est ce qu'indique la carte des goulets ferroviaires présentée en annexe 2, qui montre que ceux-ci apparaissent beaucoup plus étendus et généralisés, dans de nombreux pays, que les goulets routiers qui sont plutôt confinés à certaines régions urbaines ou densément peuplées¹. La résorption des goulets actuels et potentiels passe alors par des politiques ambitieuses de développement des infrastructures ferroviaires, particulièrement dans les régions urbaines et dans les grands corridors trans-européens, accompagnées de programmes de réorganisation et modernisation institutionnelle des systèmes ferroviaires.

- Pour les **pays candidats**, l'évolution a été inverse dans la mesure où, sous les régimes d'économie planifiée et centralisée, la priorité des politiques de transport était constamment donnée de 1950 à 1990 aux réseaux ferroviaires, tandis que l'équipement des ménages en automobiles progressait peu et ne nécessitait donc pas d'investissements routiers massifs – d'autant que l'essentiel du fret était transporté par chemin de fer. Cependant, tous les réseaux de transport ont souffert presque partout, depuis la fin des années 1970 et jusqu'aux années 1990, de la stagnation puis de la dépression économique; il en est résulté de cruels manques de ressources non seulement pour les investissements nouveaux, mais aussi pour le renouvellement, la modernisation et l'entretien courant des infrastructures existantes. La conséquence est double: la densité moyenne des réseaux ferroviaires est excessive dans plusieurs pays par rapport aux besoins actuels et futurs (comme l'indique le tableau ci-dessous), et nécessite des programmes de fermeture progressive de lignes dont la justification socio-économique n'existera plus²; et de larges parties des réseaux, y compris dans les corridors internationaux, sont dans un mauvais état général qui limite fortement leurs paramètres d'exploitation donc leur capacité, nécessitant de très importants programmes de réhabilitation et de modernisation pour lesquels les financements n'ont pu être mobilisés à une échelle suffisante dans la première décennie de la transition. Ces programmes de modernisation et de remise à niveau de l'infrastructure devront être menés, là aussi, en liaison étroite avec des programmes de réorganisation institutionnelle du secteur ferroviaire, incluant des plans d'assainissement financier et de réduction des effectifs, afin de réduire les charges structurellement élevées que les entreprises ferroviaires font encore peser, un peu partout, sur les budgets nationaux.

Tableau 5: Densité moyenne de chemins de fer pour les pays membres et les pays candidats (1999)

	Km/habitant	Km/1000 km²
15 pays membres	413	47
10 pays candidats (ECO)	621	61

¹ Ces deux cartes, publiées par la DG REGIO en annexe du Deuxième Rapport sur la Cohésion économique et sociale, doivent cependant être considérées avec prudence: elles ont été réalisées sur la base d'enquêtes auprès des pays membres dont la méthodologie posait un certain nombre de problèmes; pour cette raison les résultats, surprenants pour certains pays, devraient être corrigés lors du renouvellement ou de l'affinement de l'enquête.

² Ce propos ne doit pas être généralisé, mais au contraire nuancé selon les pays candidats. La densité d'infrastructures ferroviaires apparaît par exemple très élevée en République tchèque, en Slovaquie ou en Pologne, et voisine de la moyenne des 15 pays membres en Roumanie et en Bulgarie.

3.3. Perspectives de développement des trafics des actuels pays de l'UE à 15, horizon 2010

Selon le Livre Blanc de la Commission européenne sur la politique des transports publié en septembre 2001, la croissance économique se traduirait quasi-mécaniquement, à l'horizon 2010, par une augmentation des besoins de mobilité estimée à 38% pour les marchandises et 24% pour les voyageurs, pour le territoire de l'actuelle Union européenne. Cette évaluation apparaît très modérée, car elle suppose une croissance globale des trafics de marchandises du même ordre que la croissance du PIB de l'UE (donc une élasticité trafic/PIB voisine de 1 pour les marchandises); et une croissance des trafics de voyageurs (tous modes) plus lente que la croissance du PIB (donc une élasticité trafic/PIB très inférieure à 1 pour les voyageurs). Une telle évolution représenterait une franche rupture par rapport au passé.

Si l'on considère en effet les liaisons mesurées entre croissance du PIB et croissance des trafics, on observe que dans les trente dernières années, les élasticités trafic/PIB calculées sur des périodes de 10 ans, pour les marchandises, ont partout été très supérieures à 1 et souvent supérieures à 2; et plus faibles mais supérieures à 1 également pour les voyageurs. Les tableaux de l'annexe 3 présentent les résultats d'une étude récente sur ce sujet, effectuée à partir de données de l'Union européenne, de la CEMT et de l'OCDE; l'étude portait sur huit pays membres, incluant cinq pays de l'UE à neuf des années 1970 (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Belgique), et trois pays de la Cohésion entrés dans les années 1980 (Grèce, Espagne, Portugal).

Pour l'Allemagne, la France, l'Italie, les élasticités marchandises, calculées sur des périodes de 10 ans, se sont situées depuis 1970 à des niveaux compris entre 1.3 et 1.7; elles semblent avoir été un peu supérieures au Royaume-Uni et en Belgique (mais les données harmonisées manquent), et beaucoup plus élevées (de l'ordre de 2 ou 3 voire plus) dans les pays engagés dans le rattrapage de retards de développement, Espagne, Portugal et Grèce. Quant aux élasticités voyageurs, elles étaient à des niveaux de l'ordre de 1 à 1.4 en Allemagne, en France, en Royaume-Uni, en Belgique; et sensiblement plus élevées, à des niveaux compris entre 1.5 et 2, en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce.

Si l'on prolonge à la décennie 2000-2010 les tendances antérieures, on peut donc considérer que le trafic global sur les réseaux de l'Union européenne, comparé au niveau de 1998, pourrait atteindre en 2010 un volume en augmentation de 50 à 60% pour les marchandises, et de 40% au moins pour les voyageurs. Les évaluations présentées par le Livre Blanc sur la politique des transports supposent une croissance nettement plus lente des trafics jusqu'en 2010, expliquée par « un découplage significatif entre la croissance de la mobilité et celle de l'économie ». On s'interrogera plus loin dans ce texte sur le réalisme d'un tel scénario.

Les évaluations que l'on vient de commenter concernent des volumes globaux de trafic sur les territoires nationaux. Il faut souligner que les trafics internationaux – qui représentent une faible part du trafic total pour les grands pays, mais une part très significative pour les petits pays – augmentent toujours à un rythme plus élevé que les trafics intérieurs, ce qui justifie d'ailleurs la priorité donnée par les politiques européennes au renforcement des maillons faibles du RTE pour les franchissements de frontières. Le tableau ci-dessous, extrait d'une étude française récente, illustre ce fait en présentant des évaluations des élasticités trafic/PIB (marchandises) pour les flux de trafic (route et fer) à travers les Pyrénées entre la France et l'Espagne, et à travers les Alpes entre la France et l'Italie. Pour les trafics France-Italie, l'élasticité sur la période 1989-2000, évaluée à 1,9 est beaucoup plus forte que les élasticité

des trafics totaux français et italien. Il en est de même pour les trafics franco-espagnols, dont l'élasticité pour 1989-2000 apparaît encore plus élevée, de l'ordre de 3,1.

Tableau 6: Calcul d'élasticités trafic/PIB pour les flux transpyrénéens et transalpins sur la période 1989-2000

Pyrénées	1989-94	1994-2000	1989-2000	Alpes	1989-94	1994-2000	1989-2000
Trafic (fer+route), croissance annuelle moyenne	9,2%	7,7%	8,4%	Trafic (fer+route), croissance annuelle moyenne	4,0%	2,3%	3,1%
PIB Esp.+Port. croissance annuelle moyenne	1,7%	3,6%	2,7%	PIB Italie, croissance annuelle moyenne	1,1%	2,0%	1,6%
Elasticité trafic/PIB	5,4	2,2	3,1	Elasticité trafic/PIB	3,7	1,1	1,9

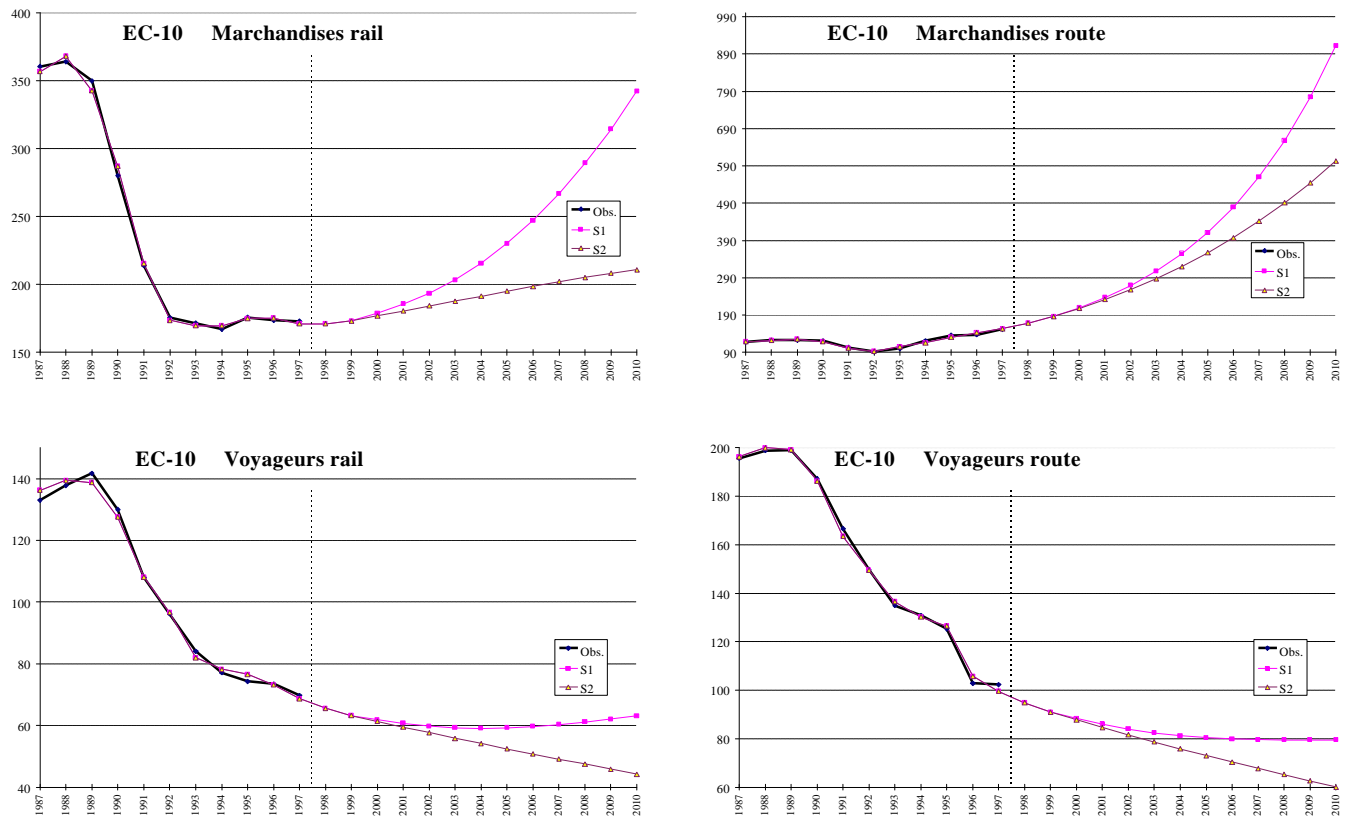
Dans la perspective du prochain élargissement de l'UE, il est utile de comprendre pourquoi la croissance des trafics est beaucoup plus élevée pour les pays européens rattrapant leurs retards de développement (exemples de l'Espagne et du Portugal) que pour les pays plus avancés (exemples de la France et de l'Italie). L'explication de cet écart est double:

- Des économies qui rattrapent leurs retards (Espagne et Portugal par exemple) croissent plus vite que les économies des pays et régions plus riches et développées, et connaissent une croissance beaucoup plus rapide de leurs échanges intérieurs et extérieurs;
- Les économies plus avancées sont davantage tournées vers les activités à forte valeur ajoutée (industries de pointe, services), qui génèrent moins de tonnes importées ou exportées par unité produite que les industries de base et autres activités plus traditionnelles: pour cette raison, un point de croissance de l'économie espagnole et portugaise, par exemple, entraîne une croissance des tonnages échangés plus forte qu'un point de croissance de l'économie française ou de l'économie italienne.

3.4. Perspectives de développement des trafics des pays candidats, horizon 2010

Les quatre graphiques ci-dessous³ présentent les évolutions depuis 1987 (séries statistiques de la CEMT), et les projections sous deux scénarios économiques à l'horizon 2010, des trafics de marchandises et de voyageurs, rail et route, pour les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale. Ils indiquent l'ampleur de la chute des trafics ferroviaires de marchandises et de voyageurs après 1989, résultant de l'effondrement des systèmes d'économie planifiée. Les trafics de voyageurs par route incluent seulement ceux des transports collectifs (bus et car), faute de données harmonisées sur les flux de voyageurs par automobile ou véhicule léger.

³ Source: M. Gaspard: *Évolutions des trafics ferroviaires et routiers et leurs impacts sur les politiques des transports des pays en voie d'adhésion à l'Union européenne*. Actes des Rencontres annuelles de Barbizon - Éditions de l'INRETS, sept. 2000.

Graphique 4: Évolutions passées et projections de trafics (horizon 2010) pour 10 pays candidats

Dans tous les pays candidats, de nouveaux systèmes fondés sur les principes de l'économie de marché décentralisée encadrée par l'Etat se sont mis en place au début des années 1990. Ils ont permis une forte reprise économique dans presque tous les pays - la Bulgarie et la Roumanie, excentrés et proches des Balkans, étant dans un cas moins favorable. Les statistiques d'évolution des trafics indiquent:

- pour les **marchandises**, une stabilisation, voire une légère reprise dans certains pays, des échanges de marchandises par rail; et une très rapide croissance des transports routiers, qui a atteint un rythme de l'ordre de 12% par an en moyenne pour les dix pays dans la seconde moitié des années 1990;
- pour les **voyageurs**, une baisse continue, bien que ralentie par rapport au début des années 1990, des transports collectifs (ferroviaires et routiers), accompagnée d'une croissance rapide des trafics automobiles; celle-ci, non chiffrée ici, a dépassé 10% par an dans la plupart des pays depuis 1993.

Pour l'horizon 2010, l'étude citée indique une croissance très rapide des flux de marchandises transportées par route, pouvant atteindre des moyennes de 7% ou 8% à 14% ou 15% par an, selon les rythmes de la croissance économique. Pour les voyageurs, il est clair que l'on observera une croissance des trafics automobiles en forte progression, à des rythmes du même ordre, suivant le rattrapage des taux d'équipement des ménages en automobiles et l'accroissement de la mobilité liée à l'élévation des niveaux de vie. Pour le rail, les dynamiques du passé récent indiquent la perspective d'une stabilisation possible des trafics ferroviaires de marchandises et de voyageurs, voire d'une certaine reprise dans certains pays; une telle reprise serait permise par une croissance économique rapide jointe à des politiques favorables au mode ferroviaire, mais serait probablement compromise dans un environnement économique peu dynamique.

Les projections que l'on vient de commenter doivent évidemment être considérées non comme des prédictions, mais seulement comme des perspectives possibles d'évolution spontanée des trafics, sur lesquelles les politiques de transport pourront avoir une certaine influence à chaque fois qu'elles engageront des moyens bien adaptés aux buts poursuivis. Dans l'hypothèse d'un processus d'adhésion réussi, politiquement et économiquement, pour les pays candidats participants du processus TINA, les grandes lignes de l'évolution probable des volumes de trafic apparaissent clairement:

- A l'horizon 2010 les trafics globaux d'automobiles et de camions sur le réseau routier TINA (futur RTE des pays candidats) augmenteraient à des rythmes rapides, en fonction d'une croissance économique qui pourrait atteindre 5% à 7% par an en tendance, et d'élasticités très supérieures à 1 pour les voyageurs comme pour les marchandises. Si de telles hypothèses se vérifient, le trafic global sur le réseau routier TINA atteindrait en 2010 un volume multiplié par un facteur de 2 à 2.5, par rapport à son niveau de 1998.
- Dans les mêmes scénarios, les trafics internationaux routiers augmenteraient à des rythmes encore plus vifs, en raison du développement très rapide du commerce extérieur avec l'intégration des nouveaux pays membres dans le marché unique⁴. Sur le réseau routier TINA, le trafic international pourrait atteindre en 2010 un volume multiplié par un facteur de 2.5 à 3, par rapport au niveau de 1998.
- Pour le rail, il est peu probable qu'une nouvelle croissance des trafics, quand elle se confirmera, atteigne des rythmes comparables à ceux des trafics routiers. Pour les voyageurs, l'équipement en automobiles limitera probablement les marchés en croissance à ceux des déplacements interurbains à longue distance, sauf pour les régions très urbanisées en expansion. Pour les marchandises, compte tenu de la petite taille de la plupart des pays candidats, c'est surtout pour les transports internationaux que le mode ferroviaire peut espérer conserver ou conquérir des parts de marchés significatives face à la concurrence routière. La part du rail dans les trafics terrestres de marchandises, pour les 10 pays candidats d'Europe centrale, était de l'ordre de 75% à la fin de la période communiste. Après une dizaine d'années de transition, cette part est tombée aujourd'hui à 50% environ, sa baisse s'étant poursuivie dans les dernières années mais à un rythme ralenti. Le mode ferroviaire reste donc en position de participer à la forte expansion future des flux de transport, à condition que les réformes et réorganisations des structures du secteur réussissent.

⁴ Sur la période 1993-2000, le commerce extérieur agrégé des 10 pays candidats d'Europe centrale, exprimé en euros, s'est développé à un rythme moyen de 16% par an, pour les exportations comme pour les importations...partant, évidemment, de niveaux assez bas.

3.5. Risques d'une multiplication des goulets de trafic et de leurs conséquences

L'existence des goulets de trafic implique des coûts économiques, sociaux et environnementaux, dont l'ampleur s'accroît s'ils se développent et se multiplient au fil du temps:

- des **coûts environnementaux** dans les régions directement concernées par la congestion, prenant la forme de conséquences négatives sur la sécurité des déplacements (accidents) et le cadre de vie (pollution, bruit...);
- des **coûts sociaux** dans les régions concernées directement ou indirectement, sous la forme de freins à la création d'emplois liée au développement des échanges, d'entraves à la mobilité personnelle et professionnelle;
- des **coûts économiques**, liés d'une part aux pertes de temps qui s'accumulent, d'autre part aux multiples freins au développement d'activités existantes, ou à la création d'entreprises nouvelles, provenant de la difficulté accrue des échanges.

Pour les pays de l'**Union européenne actuelle**, on peut distinguer deux types de situations, où les risques impliqués sont sans doute assez différents:

- dans les **régions riches à forte densité urbaine**, situées au cœur de l'économie européenne ou à proximité (Angleterre, Benelux, Allemagne, Italie du Nord...), les risques environnementaux et sociaux deviennent peut-être relativement plus importants que les risques économiques: les économies de ces régions se tournent de plus en plus vers des activités à très haute valeur ajoutée et fort contenu immatériel (haute technologie, recherche, information et communication, services divers...) dont le développement s'affranchit peu à peu, mieux que pour d'autres activités, des contraintes liées au transport des personnes et des marchandises; même si les coûts économiques des goulets de trafics sont quantitativement concentrés dans ces régions, les risques qu'ils font peser sur le développement futur sont peut-être en réduction;
- dans les **régions plus excentrées et moins développées** de l'Union, les risques économiques sont certainement les plus importants: les goulets de trafic sur le RTE freinent la croissance des échanges de ces régions avec les régions plus riches et développées qui leur fournissent équipements, technologies et services de pointe, ainsi qu'avec d'autres régions qui leur fournissent des produits de base ou intermédiaires, ou sont les débouchés de leurs produits; ils réduisent la compétitivité des régions concernées et leur capacité à attirer de nouveaux investissements, ce qui dans beaucoup de cas peut accentuer le déclin démographique. C'est ainsi, par exemple, que l'important goulet de trafic des frontières entre la France et l'Espagne, s'il n'est pas résorbé assez rapidement, risque de freiner la croissance des échanges entre la péninsule ibérique et tout le reste de l'Europe, et de nuire ainsi à la compétitivité globale des économies espagnole et portugaise. C'est ainsi encore que le développement de l'économie grecque a été handicapé, tout au long des années 1990, par l'énorme goulet de trafic que représentait la Yougoslavie en proie à des conflits successifs, faisant des infrastructures de la Grèce un îlot relié seulement par voie maritime et aérienne au RTE des autres pays de l'Union.

Les **pays candidats** sont presque tous dans des situations de retard de développement important, puisque leur PIB moyen par habitant est de l'ordre du tiers du niveau moyen de l'Union européenne. En conséquence, le développement de goulets de trafics, notamment aux points d'articulation du RTE actuel avec le réseau TINA, représenterait avant tout un handicap pour leur compétitivité, leur capacité à attirer des investisseurs et les potentiels de croissance de leurs échanges au sein du marché unique; donc une menace pour les rythmes futurs de leur croissance économique, et le risque d'allongement du délai de rattrapage des niveaux de développement et des niveaux de vie des pays de l'Union- un de leur principaux objectifs. Les risques de nature environnementale et sociale ne doivent cependant pas être négligés; on distinguera à nouveau deux types de situations:

- Dans les pays candidats existent aussi des régions plus densément peuplées, généralement plus avancées sur le plan industriel notamment, que l'on pourrait désigner par les régions de la « grande banane rouge », par analogie avec les régions de la « grande banane bleue » de l'UE: avant la disparition du rideau de fer, la « grande banane rouge » s'étendait de l'Allemagne de l'Est vers le Sud de la Pologne (Silésie), la Tchécoslovaquie, la Hongrie (cf. carte de l'annexe 6b). Ces régions sont précisément celles qui sont aujourd'hui les plus avancées dans le processus de transition; elles regroupent les pôles d'attraction principaux pour les investisseurs des pays occidentaux et en même temps les pôles les plus dynamiques de croissance des échanges avec l'Union européenne. Pour elles, la remise à niveau et le développement du réseau TINA (futur RTE), dans la perspective de l'élargissement, correspondent à des impératifs non seulement économiques, mais aussi environnementaux et sociaux, car les problèmes de cet ordre s'y sont considérablement développés (ou révélés) dans les premières étapes de la transition.
- D'autres pays et régions occupent des positions plus excentrées et sont dans des situations comparables aux régions périphériques de l'UE, mais avec des retards de développement beaucoup plus importants: il s'agit notamment de la Bulgarie, de la Roumanie, des Républiques baltes, des régions de l'Est de la Pologne, de l'Est de la Hongrie et de la Slovaquie...Le développement du réseau TINA, la réduction de ses nombreux goulets actuels ou potentiels qui s'opposeraient à une croissance rapide des trafics, sont des impératifs pour la réussite de l'intégration future de ces régions, encore largement coupées aujourd'hui de l'économie européenne. Si la dimension économique est ici largement prépondérante, le développement des communications trans-européennes devra s'accompagner aussi d'une amélioration considérable des conditions environnementales et sociales de la vie quotidiennes, aujourd'hui souvent très difficiles dans la plupart de ces régions.

Les deux cartes présentées par l'annexe 4, extraites du Rapport final TINA (octobre 1999), présentent une hypothèse de développement de goulets de trafic ferroviaire et routier à l'horizon 2010 sur le réseau TINA. Issues d'une étude de projection des trafics sur le réseau TINA⁵, dont les hypothèses sous-jacentes sont par ailleurs très prudentes, elles indiquent les risques d'apparition de goulets de trafic beaucoup plus nombreux sur le réseau routier que sur le réseau ferroviaire, corroborant ainsi les remarques qui précèdent (3.2. et 3.3.).

⁵ *Traffic forecast on the ten Pan-European Transport Corridors of Helsinki*, NEA-INRETS-IWW, August 1999 (contrat PHARE 98-0225).

4. POLITIQUES À LONG TERME POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DES INFRASTRUCTURES ET DES FLUX SUR LE RÉSEAU TRANS-EUROPEEN ÉLARGI

Les réflexions qui précèdent portaient sur les problématiques du développement futur et de l'intégration des réseaux RTE et TINA, et sur les risques de multiplication de goulets associés à une croissance des trafics qui suivrait les tendances passées. On s'interrogera ici sur les politiques propres à réduire ou prévenir ces risques, dans le contexte du futur élargissement du marché unique aux pays candidats d'Europe centrale et orientale

4.1. Découpler la croissance de la mobilité de celle de l'économie: existe-t-il de réelles marges d'action pour les politiques européennes?

Comme on l'a vu plus haut (3.3.), la croissance des volumes de trafic anticipée par la Commission dans le Livre Blanc sur la politique des transports, à l'horizon 2010, suppose un « découplage » de la croissance de la mobilité par rapport à celle de l'économie; celle-ci conduirait à une augmentation des volumes de trafics nettement ralentie par rapport aux tendances antérieures.

Un découplage progressif se produit effectivement, pour la mobilité des personnes et pour celle des marchandises, en accompagnement du développement des économies européennes. Mais il résulte de changements structurels qui se déroulent lentement et progressivement: la question est de savoir si des politiques publiques, au niveau national ou européen, sont susceptibles de l'accélérer sensiblement dans l'intervalle d'une décennie, très bref par rapport aux échelles temporelles du changement des structures économiques et sociales.

Pour les marchandises, comme on l'a vu aussi au paragraphe 3.3., la croissance des volumes de marchandises transportées entraînée par un point de croissance du PIB diminue à mesure que le niveau du PIB par habitant s'élève. En effet, une économie relativement peu développée comporte une part importante d'activités (industries de base, industries d'équipement et de biens de consommation courante...) qui génèrent des volumes importants de tonnes transportées supplémentaires pour un point de croissance de leur produit. Les industries de ce type ont un poids relatif beaucoup plus réduit dans les économies les plus développées, qui se tournent toujours davantage vers les services immatériels, les industries de haute technologie, les activités de l'information et de la communication: celles-ci génèrent des tonnages de transport beaucoup plus faibles pour un point de croissance de leur produit, avec une valeur moyenne beaucoup plus forte de la tonne transportée.

Concernant la mobilité des personnes, d'autres changements structurels conduisent à des effets similaires. Dans un pays européen qui rattrape ses retards de développement, le taux d'équipement des ménages en automobiles passe d'abord par une phase d'augmentation très vive, qui s'accompagne d'une croissance des volumes de voyageurs-kilomètres beaucoup plus rapide que la croissance du PIB: c'est alors que la construction d'autoroutes devient une priorité politique de premier rang. L'équipement en automobiles et le développement des infrastructures routières s'accompagnent de modes d'urbanisation plus diffus, qui entraînent l'augmentation des distances moyennes entre le domicile et le lieu de travail; le travail des femmes se développe, ainsi que les voyages de vacances et de loisirs, contribuant à augmenter l'élasticité trafic/PIB. Puis viennent des périodes où les changements structurels agissent en sens inverse: les évolutions précédentes (équipement en automobiles, travail féminin, déplacements de loisirs...) ralentissent en s'approchant de leur saturation ou en changeant de

formes; la congestion des réseaux de transport, en particulier routiers, décourage des volumes croissants de déplacements superflus ou substituables par d'autres modes de communication; certaines catégories de ménages rapprochent leur résidence de leur lieu de travail, le travail à distance se développe... Ces changements entraînent alors une réduction de l'accroissement de la mobilité des personnes associé à un point de croissance du PIB.

Le niveau et l'évolution des élasticités trafic/PIB, pour les marchandises et les voyageurs, dépendent ainsi avant tout du stade atteint par chaque pays dans son développement propre et dans son intégration à l'économie européenne. Les pays du « peloton de tête » de l'économie européenne – Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Benelux... - ont atteint une phase où les élasticités trafic/PIB semblent rester supérieures à 1, mais se rapprochent de ce seuil symbolique. Il est clair que les pays (et les régions) en retard de développement, Espagne, Portugal et Grèce notamment, garderont à l'horizon 2010 des élasticités trafic/PIB plus élevées, qui ne se réduiront que lentement et maintiendront les moyennes européennes à des niveaux nettement supérieurs à 1. L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale conduira certainement à une nouvelle élévation du « contenu en transport » global de la croissance européenne: tous les pays candidats auront normalement dans leurs phases d'intégration des élasticités trafic/PIB très supérieures à 1; en outre, le fort développement prévisible des échanges Est-Ouest et Nord-Sud, au sein de l'Europe élargie, signifiera des élasticités trafics/PIB très élevées pour les transports internationaux de marchandises et de voyageurs.

Face à ces réalités, on doit s'interroger sur les politiques publiques qui pourraient conduire à accélérer sensiblement le découplage structurel certain, mais lent et progressif, entre la croissance de la mobilité et celle de l'économie. Si ces politiques cherchaient seulement à agir sur les structures économiques et sociales (rapprochement entre résidences et lieux de travail, rapprochement entre centres de production et marchés, promotion du télétravail...), leur conception prendrait du temps, leur mise en œuvre coordonnée en prendrait aussi, et leurs effets seraient encore bien plus longs à se faire sentir. Si ces politiques cherchaient des effets rapides en s'appuyant sur des mesures tarifaires, fiscales ou réglementaires décourageant certaines catégories de déplacements, elles ne seraient envisageables que dans les régions les plus urbanisées et congestionnées et n'auraient qu'un impact limité au niveau global; et si elles visaient un impact plus étendu, les risques d'effets secondaires négatifs pour le développement économique et social pourraient les rendre politiquement inacceptables.

4.2. Les possibles équilibres entre modes

L'actuelle part du fer dans les Etats accédants, en ce qui concerne le fret, s'explique par une volonté politique maintenue durant plus de 40 ans. Après sa chute des premières années de transition, elle marque encore une nette tendance au tassement, particulièrement pour le trafic intérieur. Par ailleurs, la volonté affichée dans le Livre blanc de découpler la croissance des trafics de celle de l'économie sans limiter la mobilité pourrait apparaître comme une gageure. Il y a certes un consensus « politiquement correct » sur ce thème, mais il n'est pas certain que les mêmes mots aient le même sens pour tous, et les solutions concrètes seront d'autant plus difficiles à mettre en œuvre que les décideurs concernés sont très nombreux (gouvernance dans l'Union actuelle puis dans l'Union élargie, principe de subsidiarité entre Communauté et Etats membres, place des collectivités territoriales...). Il est certain qu'un débat politique ouvert est indispensable sur ce sujet, ainsi qu'une information fiable concernant notamment les objectifs poursuivis par les politiques de tarification (*lato sensu*).

Divers types de stratégies et de politiques pourraient être envisagés pour éviter une explosion du trafic routier:

- **Une action sur le système de production et la chaîne logistique:** la production actuelle à flux tendus, l'élargissement des aires d'approvisionnement et de chalandise, induisent une demande de transport accrue en volume et en qualité de service, notamment en matière de flexibilité et de réactivité; de plus les transports pondéreux diminuent, et les unités de chargement tendent à se réduire en se diversifiant. Un infléchissement volontaire du processus de production est difficile à imaginer: il supposerait une analyse délicate et une forte volonté politique partagée par les Etats-membres actuels et futurs; il ne saurait être dommageable à la compétitivité de l'Union dans un monde globalisé, et ne devrait pas imposer de charges supplémentaires aux Etats accédants, dont une priorité essentielle sera l'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité de leur économie.
- **La réforme en profondeur des systèmes ferroviaires:** la réponse à ces besoins croissants d'une offre de transports flexible et de moins en moins massifiée pose des problèmes difficiles pour le mode ferroviaire, historiquement construit autour des modèles du transport de masse, et encore exploité par des opérateurs organisés sur une base nationale avec des modes de fonctionnements souvent rigides et bureaucratiques. A coté des efforts « techniques » nécessaires (amélioration des infrastructures, progrès de l'interopérabilité et de l'efficacité des interconnexions...), une révolution culturelle est probablement nécessaire pour faire émerger des modes de gestion technique et commerciale souples, réactifs et décentralisés, indispensables à l'émergence d'une offre de services de fret ferroviaire et multimodal répondant bien aux besoins des entreprises.
- **Une action sur la localisation des activités:** la croissance de la mobilité pourrait être mieux maîtrisée, dans le long terme, à partir de nouvelles stratégies d'organisation spatiale des activités professionnelles et personnelles (habitat, services, production, distribution,...). L'aménagement du territoire a toujours été fortement influencé par les évolutions des transports. Les modèles d'aménagement basés sur un mode de transport particulier, obligent la société à une utilisation à long terme de ce mode. Ainsi, la diffusion de l'automobile a favorisé le développement de zones d'habitat et d'activités dispersées et à faible densité qui se prêtent mal à une desserte par d'autres modes, et contraignent les personnes à de longs déplacements en voiture pour leurs activités (travail, loisirs, achats,...). Outre une explosion du nombre et de la longueur des déplacements en voiture et de ses conséquences (congestion, gaspillage de carburant, augmentation des émissions et du nombre d'accidents,...), ces modèles sont aussi moins efficaces du point de vue de l'utilisation de l'énergie et des réseaux (eau, électricité,...); ils ont en outre un impact beaucoup plus large, comprenant souvent une occupation non maîtrisée de l'espace naturel, la déshérence des centres villes et d'une partie du patrimoine urbain, dans un contexte de ségrégation sociale avec des évolutions négatives des rapports sociaux (modèle classique des conurbations américaines). L'influence des transports va donc bien au-delà de son impact direct. Ceci montre le caractère indissociable de la planification des transports par rapport aux politiques régionales et d'aménagement du territoire. Seule une approche intégrée peut permettre une meilleure évaluation des impacts économiques, environnementaux et sociaux des transports, et par conséquent une meilleure maîtrise des variables pertinentes par les décideurs. Il serait opportun de développer, dans ce cadre, la

recherche sur les impacts directs et indirects des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) sur la demande de mobilité (télétravail, aménagement d'horaires souples, commerce électronique, etc.)

- La prise en compte de **l'aménagement de l'espace communautaire**: l'échelle communautaire trouve une pertinence nouvelle pour les politiques d'aménagement dans le contexte de l'élargissement. Les transports constituent d'ailleurs un élément essentiel du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). L'entrée des courants de trafic mondiaux dans le continent européen est actuellement concentrée sur des portes d'entrée (gateways) portuaires ou aéroportuaires, peu nombreuses, encore essentiellement situées le long de la "rangée Nord" qui relie Le Havre à Hambourg pour les marchandises. Ceci entraîne la congestion tant des zones situées autour de ces portes d'entrée que des axes les desservant. Il apparaît donc souhaitable de réduire cette concentration (dans la mesure où cela ne nuit pas à la compétitivité de l'UE), et en même temps d'organiser la desserte de ces gateways: cabotage maritime, desserte fluviale et ferroviaire («dry links» suivant l'exemple de la Betuwe Line, projet N° 5 de la « liste d'Essen », et d'autres dessertes portuaires sur des distances beaucoup plus longues). Il est cependant possible qu'une politique de déconcentration des « gateways » rencontre la réticence des Etats où sont situées ces portes d'entrée, et celle des grands armateurs qui y ont développé des stratégies de massification des flux maritimes. Le processus d'élargissement va certes accentuer le caractère continental de l'Union, mais il va en même temps ouvrir plus largement certaines portes comme la Baltique et la Méditerranée cf. « hubs d'Algeciras et de Gioia Tauro; il devrait en même temps stimuler le développement du « feederling » entre hubs, gateways et ports secondaires.
- **Les politiques structurelles et leur coordination avec la politique des RTE**: L'espace communautaire souffre d'une trop grande centralisation, il faudrait donc utiliser au maximum les fonds structurels (FEDER, Fonds de Cohésion, ISPA) pour réduire celle-ci. Les régions périphériques nécessitent des investissements complémentaires portant sur les réseaux secondaires, afin de pouvoir tirer le meilleur parti du RTE. Les interventions du budget RTE devraient être concentrées sur le transit trans-européen (les goulets de trafic ne sont pas seulement localisés aux frontières), et sur les liaisons entre régions du centre et de la périphérie. Le problème de la desserte capillaire fine des régions périphériques ou enclavées n'est pas du domaine de compétence des RTE: la référence abusive à ceux-ci peut entraîner des effets pervers. Ainsi l'article 3 du règlement des Fonds de Cohésion requiert l'inscription au RTE pour rendre tout projet éligible au Fonds de Cohésion: ceci conduit les pays de la Cohésion à demander une large extension du RTE, qui perd ainsi une large partie de son rôle d'orientation, d'autant que les autres Etats suivent alors cette «inflation» des liaisons inscrites au RTE pour maintenir leurs parts du budget. Le même schéma a commencé de se reproduire pour les pays candidats, puisque le règlement de l'ISPA autorise exclusivement le cofinancement de projets inscrits au réseau TINA. Bien évidemment il conviendrait de trouver un équilibre territorial, grâce à une intégration fonctionnelle entre RTE et réseaux locaux, pour permettre une diffusion du développement au niveau local et éviter aussi à ce niveau une polarisation excessive. Il apparaît donc souhaitable de développer une approche commune et intégrée de l'aménagement du territoire à l'échelle européenne, afin d'améliorer la cohérence et d'accroître les synergies entre la politique des RTE et les politiques régionales et de cohésion, devenues des vecteurs importants de la politique

d'aménagement du territoire. Ces efforts sont essentiels aussi pour rééquilibrer les modes en réorientant et rationalisant les grands flux de trafic.

- **La réalisation d'un système de transport intégré:** l'instauration d'un bon équilibre entre modes passe par un développement systématique de la complémentarité modale, et par une évolution du système logistique. La complémentarité intermodale (utilisation du mode le mieux adapté) et intramodale (utilisation du véhicule le mieux adapté) nécessitent une très bonne organisation des interfaces: il s'agit d'établir un réseau de plates-formes d'échanges bien situées et bien desservies, en réduisant la contraintes de la rupture de charge, notamment, par des fréquences suffisantes des navettes ferroviaires, maritimes ou fluviales, et par un bon suivi des véhicules et du fret grâce à la télématique. L'élargissement, par l'allongement des distances et par l'ouverture du continent européen, donnera de nouvelles chances au mode ferroviaire dans l'ensemble des actuels et futurs corridors RTE; mais aussi au transport maritime à courte distance, ainsi qu'à la navigation intérieure, sur tous les itinéraires où la géographie des flux le permettra.
- **Un meilleur entretien et une meilleure exploitation des infrastructures existantes:** Il serait certainement illusoire de croire que les réseaux actuels sont suffisants. Toutefois une action forte de mise à niveau, une politique claire de partage entre les réseaux primaires et les réseaux secondaires (sur lesquels, dans la plupart des cas, seul le mode routier peut assurer un niveau de service satisfaisant dans des conditions économiques raisonnables) et une meilleure gestion tant des infrastructures que des flottes de véhicules sont de nature à améliorer les équilibres entre modes. Les systèmes de transport intelligents (ITS) peuvent permettre une meilleure gestion des infrastructures, ainsi que des flottes de véhicules et des interfaces entre modes. La capacité et la sécurité des infrastructures peuvent être améliorées: sur les réseaux ferroviaires notamment, une rationalisation des systèmes d'entretien et de la gestion des circulations, dans la recherche d'un dégagement de capacités maximales, peut permettre d'accroître l'offre de sillons horaires sans investissement lourd d'infrastructure. La meilleure utilisation des flottes de camions et de wagons, par ailleurs, permettrait une augmentation des coefficients de remplissage, de la rentabilité et une amélioration des conditions de circulation. Les ITS, qui font partie du RTE-T, sont de plus en plus vus comme un élément clé d'une mobilité durable: cette idée a été synthétisée par l'expression de la Commissaire aux Transports qui recommandait d'«investir davantage dans les idées que dans le béton».

4.3. Résorption et prévention des goulets de trafic sur le RTE élargi

La carte de l'annexe 6, élaborée à partir de photographies prises par satellite, présente la répartition des populations sur les territoires de la future Union européenne après son élargissement. On peut y distinguer plusieurs types de régions:

- Les régions de la célèbre « grande banane bleue » qui sont à la fois les plus peuplées, les plus anciennement industrialisées et les plus riches d'Europe: elles s'étendent de l'Angleterre vers le Benelux, l'Ouest et le Sud de l'Allemagne, la Suisse et le Nord de l'Italie. Cette épine dorsale du développement historique européen, qui est le cœur économique de l'UE actuelle, représente une vaste zone où les échanges et les trafics de marchandises et de voyageurs sont plus denses que partout ailleurs.

- Les régions de la « grande banane rouge » d'avant la chute du rideau de fer, un ensemble de régions d'Europe centrale densément peuplées et anciennement industrialisées elles aussi, dont le développement avait accompagné celui des régions de la « grande banane bleue » jusqu'à la seconde guerre mondiale: les Länder de l'Est de l'Allemagne, le Sud-Ouest et le Sud de la Pologne (Silésie), la République tchèque, l'Ouest de la Slovaquie, l'Ouest de la Hongrie et la plaine du Danube vers Belgrade. Ces régions représentent une vaste zone où les échanges et les trafics sont très denses et ont déjà repris une vive croissance dans la seconde moitié des années 1990. Les trafics des Corridors Est-Ouest qui relient les régions de la « grande banane rouge » avec celles de la « grande banane bleue » (Corridors d'Helsinki Nos III, IV, V, VII), également, connaissent déjà une augmentation très rapide de leurs trafics.
- Des régions proches de la « grande banane bleue » à l'Ouest, et de la « grande banane rouge » à l'Est, pour lesquelles de bonnes connexions avec les précédentes sont une condition vitale du développement futur . Pour les pays membres: les pôles écossais et irlandais, Berlin et le Nord de l'Allemagne, la région parisienne et les régions de l'Est et du Sud-Est de la France (Alsace, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur), les régions de Rome et Naples en Italie, l'Autriche qui est en quelque sorte le trait d'union central des deux « bananes »... Pour les pays candidats: les régions de l'axe Berlin-Varsovie et le Nord de la Pologne, l'Est de la Slovaquie et de la Hongrie, la Slovénie...
- Enfin, des régions plus excentrées dont les infrastructures sont souvent peu développées, insuffisantes ou vieillies; pour s'intégrer aux réseaux d'échanges européens et rattraper leurs retards, elles ont besoin à la fois de mettre à niveau leur propre réseau et de l'intégrer dans le RTE par des liaisons de qualité et de capacité adéquate. Il s'agit principalement, pour les pays membres: du Sud-Ouest de la France, de l'Espagne et du Portugal, de l'Italie du Sud, de la Grèce, de la Finlande, des régions septentrionales de la Suède; et pour les pays candidats: de la Bulgarie, de la Roumanie, des régions de l'Est de la Pologne, des trois Républiques baltes.

Les politiques de prévention et de résorption des goulets du RTE devront être conçues et mises en œuvre en tenant compte de toutes ces spécificités. On peut tenter une analyse rapide de leurs priorités potentielles, en s'appuyant sur les cartes des annexes 6 (densités de populations) et 5 (cartes du RTE et des projets de la « liste d'Essen » et grands Corridors TINA, ferroviaire et routier):

- Dans les régions de la « grande banane bleue », où les densités de trafic sont maximales, les goulets sont nombreux mais la croissance globale des trafics est plus lente qu'ailleurs en raison même du degré de développement atteint. Le rééquilibrage modal et l'utilisation optimale de toutes les infrastructures sont des priorités absolues pour ces régions, pour des raisons à la fois économiques (maintien de la fluidité des trafics sur les autoroutes, le réseau ferré, les aéroports...) et environnementales. Le transfert dynamique de volumes très importants de trafic de fret vers le rail et la navigation intérieure (bassin rhénan et Rhin-Main-Danube, le cabotage maritime étant peu efficace pour ces régions), ainsi que le développement du rail pour les voyageurs, sont les seuls moyens possibles d'arrêter l'engorgement progressif des réseaux routiers. Les priorités d'aménagement du RTE devraient être définies en conséquence: aménagement d'un réseau ferroviaire dédié au fret avec des capacités de sillons suffisantes (RTEFF), développement d'un réseau de plates-formes multimodales offrant des services de navettes quotidiennes ferroviaires ou

fluviales, aménagement d'un réseau maillé à grande vitesse pour les voyageurs (RTEGV) avec des dessertes cadencées des pôles urbains et des aéroports...Pour assurer le succès du report modal, des politiques réglementaires, tarifaires et fiscales volontaristes devraient peut-être se développer dans la ligne que la Suisse a suivie depuis une dizaine d'années, avec un succès visible, pour préserver à la fois la fluidité de son réseau routier et les équilibres environnementaux - on reviendra sur le sujet au chapitre 5.

- Les stratégies de développement du RTE pour les régions de la « grande banane rouge » devront prendre des orientations très différentes, mais cohérentes avec les précédentes. Ce sont les régions des pays candidats qui connaissent déjà les plus fortes croissances du trafic routier, et les points de congestion s'y multiplient déjà, bien que les volumes de trafic soient encore très inférieurs à ceux de l'Ouest. L'inéluctable croissance des trafics automobiles implique une haute priorité pour le développement du réseau d'autoroutes, justifiée par des considérations à la fois économiques, sociales et environnementales (sécurité...). Il est nécessaire d'engager simultanément une politique de « report modal préventif » par une modernisation rapide des grands axes du RTE ferroviaire aux normes de l'UE, tout en aménageant un réseau de plates-formes rail-route afin de développer le RTEFF et ses points d'interconnexion de façon intégrée entre les actuels et futurs pays membres. Une priorité corollaire est celle du développement aux normes communautaires des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales sur les principaux itinéraires d'échanges entre les régions de la « banane bleue » et celles de la « banane rouge »: celles du Corridor III d'Helsinki (Dresde-Wroclaw-Katowice), celles du Corridor IV (Dresde-Prague-Bratislava-Budapest, avec la branche Vienne-Budapest acheminant les trafics du Sud de l'Allemagne), celles du Corridor V (Trieste-Ljubljana-Budapest), sans oublier celles du Corridor VII, celui du Danube, qui présente un potentiel significatif de report vers la voie d'eau pour de nombreux trafics de fret entre les régions rhénanes et danubiennes.
- Pour les régions riches de l'UE à l'Ouest de la « grande banane bleue » (notamment la Région parisienne et le Sud-Est de la France), les grands projets de développement multimodal des Corridors RTE de liaison avec celle-ci restent des priorités, comme antérieurement: par exemple l'achèvement des liaisons à grande vitesse entre Paris, Londres, Amsterdam et Cologne, le prolongement vers Francfort, Stuttgart et Munich du TGV Est-européen, le développement du corridor Lyon-Turin pour le fret et les voyageurs; ou encore le développement du corridor Rhin-Rhône nécessité par la forte croissance des trafics d'échanges et de transit entre le Sud de la France et l'Allemagne...Mais dans la perspective de l'élargissement du marché unique, le développement des corridors transversaux à la « grande banane bleue » deviendra indispensable, faute de quoi l'orientation à dominante Nord-Sud au sein de celle-ci multiplierait les barrières s'opposant à la croissance des échanges avec les nouveaux pays membres. Dans cette perspective, l'élimination ou la prévention des goulets de trafic est nécessaire, en Allemagne, en Autriche et en Italie, dans des corridors tels que Cologne-Berlin, Francfort-Leipzig, Stuttgart-Nürnberg, Stuttgart-Munich-Vienne, et Turin-Milan-Verone-Venise – débouchant sur les Corridors d'Helsinki III, IV, V et VII déjà mentionnés. Le développement de goulets sur ces axes ferait obstacle aux échanges des futurs nouveaux pays membres, non seulement avec Paris et le Sud-Est de la France, mais aussi avec les autres régions françaises et l'ensemble de la péninsule ibérique.
- Pour les régions périphériques de l'Union européenne actuelle, une première priorité demeure, pour les relations avec les marchés de l'Union européenne, le développement

des grands corridors de connexion avec les pays du centre du RTE, dans la ligne des politiques définies en 1994 et 1995. Par exemple, pour l'Espagne et le Portugal, l'achèvement des deux branches du TGV Sud-européen et l'élimination des goulets de trafic (ferroviaire notamment, avec le changement d'écartement des rails) à la frontière franco-espagnole et dans les régions pyrénéennes; pour la Suède et la Finlande, le développement du « triangle nordique » et la réalisation du Fehmarn Belt après l'achèvement de l'Öresund. Pour le développement des échanges avec les pays candidats, les priorités de développement du RTE seront sans doute très différentes d'un pays à l'autre. Pour l'Irlande, les itinéraires de communication se situent dans le prolongement de ceux du Sud de l'Angleterre. Pour l'Espagne et le Portugal, tous les échanges passeront par la France, sur les deux corridors ou réseaux atlantique (Hendaye-Bordeaux-Paris) et méditerranéen (Perpignan-Nîmes-Lyon-Mulhouse et Nîmes-Marseille-Milan), sur lesquels se concentrent aujourd'hui les flux de trafic. Pour la Suède, le commerce avec les régions de la « grande banane rouge » passera essentiellement par le Nord-Est de l'Allemagne et par l'Autriche – on peut noter en incidente que le développement du corridor Munich-Vienne revêt de ce point de vue un caractère stratégique pour la totalité des pays de l'Union européenne, à l'exception de l'Italie et de la Finlande. Pour la Finlande, les échanges avec l'ensemble des pays candidats passeront en quasi-totalité par le Corridor I d'Helsinki, reliant Helsinki à Varsovie et Gdansk par Tallin, Riga et Kaunas. Quant à la Grèce, elle représente un cas à part puisque le développement de son commerce avec les pays candidats, mais aussi son raccordement terrestre au RTE de l'Union européenne, passe par le développement du Corridor X d'Helsinki et l'élimination des multiples goulets qui s'opposent, depuis de nombreuses années, à la reprise des trafics routiers et ferroviaires à travers les républiques de l'ex-Yougoslavie.

- Enfin, pour les pays et régions périphériques d'Europe centrale, les priorités seront le développement des infrastructures, la résorption et la prévention des goulets dans des corridors spécifiques où les volumes de trafics sont encore assez faibles, mais se développeront à des rythmes extrêmement rapides avec la croissance économique et le développement des échanges au sein d'une Union élargie. Il s'agit par exemple: pour la Bulgarie, du Corridor IV (Sofia-Craiova-Arad-Budapest) pour lequel doit être construit un nouveau pont sur le Danube et du Corridor X (Sofia-Belgrade-Ljubljana); pour la Roumanie, d'une autre branche du Corridor IV (Arad-Bucarest-Constanta); pour les Républiques baltes, du Corridor I déjà évoqué en raison de son intérêt majeur pour la Finlande.

Pour conclure cette rapide analyse, on peut souligner que les stratégies de prévention ou de résorption des goulets de trafic devront être extrêmement différenciées, pour tenir compte de situations et de perspectives très contrastées:

- Une haute priorité devra être donnée aux investissements de capacité (notamment ferroviaires dans les pays membres, au moins autant autoroutiers dans les actuels pays candidats), sur toutes les sections du réseau où la croissance prévisible des trafics impliquera des risques graves de congestion (avec des priorités géographiques qui pourront correspondre, peu ou prou, à celles que l'on vient d'esquisser). Les investissements de capacité ferroviaire dans les actuels pays membres pourraient s'accompagner, si nécessaire, de plans préalables ou simultanés d'optimisation de l'usage des infrastructures existantes, afin d'éviter les risques de gaspillages d'investissements lourds; il devrait en être de même dans les actuels pays candidats, où les investissements

de capacité ferroviaire prendront cependant la forme d'investissements de réhabilitation et de modernisation, bien plus souvent que de la construction d'infrastructures nouvelles.

- La réduction des goulets de trafics aux franchissements de frontières constituera une autre priorité de premier rang des investissements d'intérêt commun sur le RTE élargi. Pour les actuels pays membres, les efforts dans ce sens devraient porter avant tout sur le réseau ferroviaire en remédiant aux facteurs techniques – défauts d'interconnexion et d'interopérabilité en particulier, mais aussi aux problèmes institutionnels subsistants, avec l'objectif de minimiser les temps d'arrêt aux frontières, et à terme de les éliminer. Pour les pays candidats, le long chemin à parcourir nécessitera des actions plus diverses, car il faudra éliminer tout à la fois les causes physiques ou techniques des goulets frontaliers, qui sont au moins aussi fréquentes que pour les états membres sur le réseau ferroviaire, mais sont aussi très fréquents sur le réseau routier; et agir efficacement, en même temps, dans le domaine institutionnel pour minimiser les temps d'arrêt liés à une mauvaise organisation des contrôles douaniers, phyto-sanitaires et policiers.
- Les politiques de résorption ou de prévention des goulets de trafics devront porter sur tous les nœuds du réseau où la capacité disponible ne permet pas de faire face à la croissance des trafics (comme cela se produit par exemple dans de nombreuses zones urbaines, où les trains de fret sont bloqués de longues heures par manque de sillons disponibles). Elles devront porter aussi d'une façon très générale, dans les pays membres comme dans les actuels pays candidats, sur tous les nœuds d'interconnexion du réseau où les capacités et l'efficacité des opérations de transfert intermodal apparaîtront insuffisantes. Pour les voyageurs, le développement d'un réseau ferroviaire à grande vitesse « Intercity » connecté aux aéroports pourrait s'étendre progressivement aux pays d'Europe centrale. Pour les marchandises, une bonne approche serait peut-être, dans la perspective de la future « grande révision » des Orientations du RTE, de définir un ensemble de projets prioritaires coordonnés pour le développement et l'équipement d'un réseau de plates-formes intermodales, appelées à devenir les principaux centres de groupage et dégroupage des flux de trafic de fret ferroviaire à longue distance et les nœuds d'un futur réseau RTEFF élargi aux territoires des nouveaux pays membres.

5. POUR UN DÉVELOPPEMENT ADAPTÉ DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'UNION EUROPÉENNE

5.1. Un bref inventaire des instruments financiers de l'UE pour les investissements sur le RTE-T et le réseau TINA

Le tableau qui suit présente les engagements approximatifs de dépenses du budget de l'Union européenne pour les projets du RTE-T sur la période budgétaire 1994-1999 (« Paquet Delors II »), et les dépenses programmées sur la période budgétaire en cours, 2000-2006. L'Union dispose de trois instruments budgétaires de soutien des investissements RTE-T:

- La **ligne budgétaire RTE**, dont la capacité moyenne est montée en charge progressivement, et atteint une enveloppe moyenne de 600 M€ par an pour 2000-2006. Ses ressources sont fortement concentrées (70 à 80%) sur les 14 projets prioritaires de la « liste d'Essen ».
- Le **Fonds de Cohésion**, dont la capacité de financement pour les projets de transport est à peu près double de celle du budget RTE pour 2000-2006.
- Les **Fonds structurels**, (pour les projets d'infrastructure: essentiellement le FEDER); leurs ressources globales sont de très loin les plus élevées, mais ils ne consacrent aux projets du RTE-T qu'une enveloppe deux fois plus faible que celle du Fonds de Cohésion.

Tableau 7: Dépenses du budget de l'Union européenne pour les projets RTE-T

Total, milliards d'€	Engagements totaux		Alloués au RTE-T	
	1994-1999	2000-2006	1995-1999	2000-2006
Budget RTE	2,3	4,6	1,8	4,2
Fonds de Cohésion	15,5	18	7,5	9
Fonds structurels	153	195	4,4	4,6
Dépenses annuelles moyennes, Mio €	1994-1999	2000-2006	1995-1999	2000-2006
Budget RTE	383	657	300	600
Fonds de Cohésion	2583	2571	1250	1286
Fonds structurels	25500	27857	733	657
Total	28467	31086	2283	2543

Source: Commission européenne, DG TREN

Les critères d'allocation des fonds budgétaires, définis par les Règlements des divers instruments, aboutissent à une forte concentration des dépenses sur les « pays de la cohésion » et les régions en retard de développement. Les dépenses du Fonds de Cohésion sont réservées aux projets espagnols, portugais, grecs et irlandais (transitoirement jusqu'en 2006, compte tenu du fait que l'Irlande a dépassé le niveau moyen de PIB par habitant de l'UE). Concernant

le FEDER, les enveloppes disponibles ne sont suffisantes pour de grands projets d'infrastructures que dans les régions éligibles à l'objectif 1; or, la plupart de celles-ci font partie des « pays de la cohésion », même si d'autres régions ou groupes de régions s'y ajoutent (Länder de l'Est de l'Allemagne, Italie du Sud, Nord de la Scandinavie...)

Les **prêts de la BEI** sont un instrument complémentaire de soutien des projets RTE utilisé par l'Union européenne. Le tableau ci-dessous présente les engagements de prêts de la BEI dans le secteur des transports pour la période 1996-2000, ainsi que les engagements de prêts pour des projets RTE sur la période 1997-2001. La BEI finance aussi de nombreux projets de transport qui ne font pas partie du RTE (projets de transport urbain, notamment), cependant ses engagements dans le secteur sont fortement concentrés sur les grands projets du RTE: les prêts engagés pour des projets routiers ou autoroutiers, des projets ferroviaires et des projets aéroportuaires ont représenté plus de 4 milliards d'€ par an en moyenne pour la période 1996-2000, et presque tous ces projets font partie du RTE. Les prêts de la Banque de Luxembourg représentaient ces dernières années, pour les projets du RTE, un volume financier annuel de l'ordre du double des subventions du budget de l'UE. On doit souligner ici que les prêts BEI sont fortement concentrés, eux aussi, sur les projets des « pays de la cohésion », notamment parce que c'est dans ces pays qu'ils présentent des avantages comparatifs importants par rapport à d'autres sources de prêts. Ainsi, de nombreux projets RTE dans les pays de la cohésion mettent en œuvre des montages financiers reposant typiquement sur deux piliers, une dotation du Fonds de Cohésion et un prêt de la BEI, couvrant ensemble l'essentiel des coûts du projet.

Tableau 8: Prêts de la BEI pour le secteur des transports, dont projets du RTE (millions d'€)

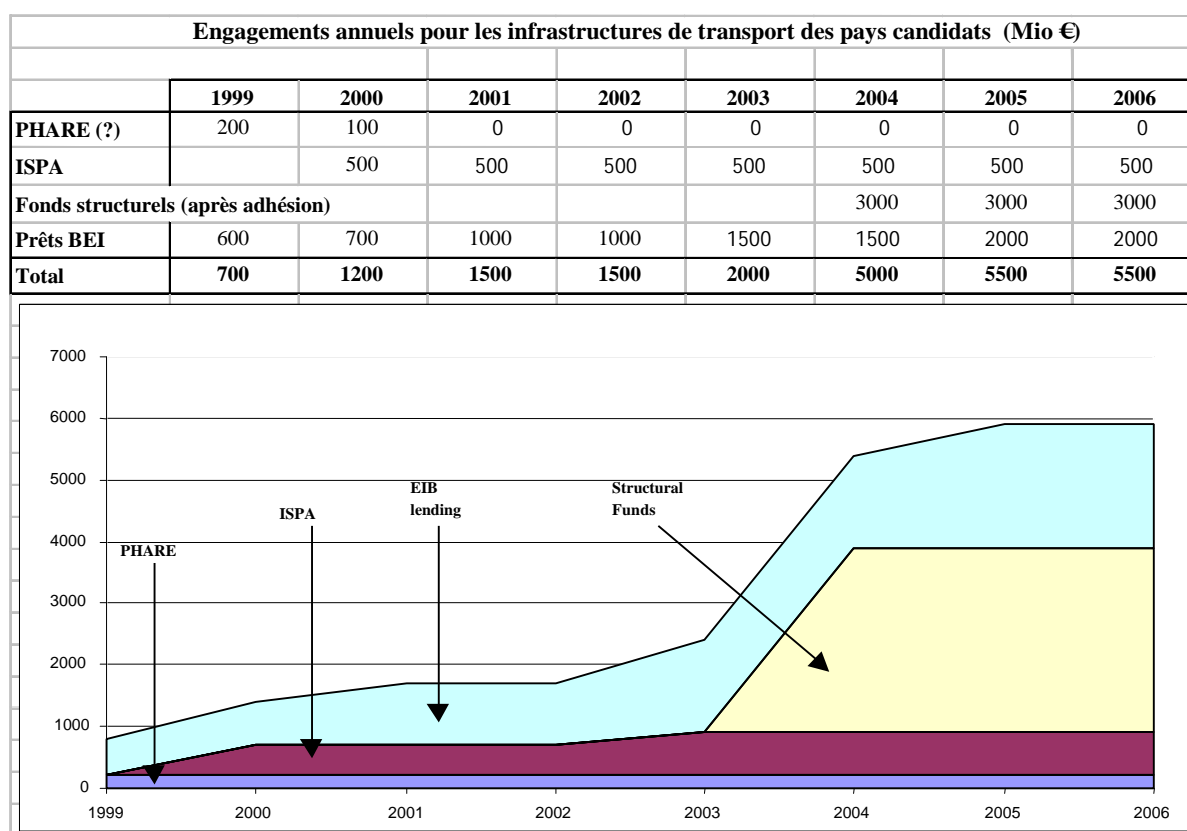
	Engagements 1996-2000	Moyenne annuelle
Transports, total	34264	5711
Routes-autoroutes	12682	2114
Fer	8128	1355
Aéroports	6208	1035
Urbain	4199	700

Source: BEI

En ce qui concerne les **projets du réseau TINA pour les pays candidats**, jusqu'en 2000, le programme PHARE a été, avec une première génération de prêts de la BEI, le seul instrument de soutien financier à la disposition de l'Union. Ses ressources disponibles pour les infrastructures étaient très réduites, ne dépassant pas 100 à 200 millions d'€ par an au total pour une dizaine de pays. Le tableau 9 ci-dessous présente une évaluation des ordres de grandeur des soutiens communautaires annuels au développement du réseau TINA pour la période 1999-2006. Cette évaluation repose sur les chiffres de l'Agenda 2000 adopté au Sommet de Berlin (mars 1999), ainsi que sur quelques éléments plus récents. Elle inclut les enveloppes programmées pour l'ISPA, et les enveloppes initiales des fonds structurels après la première vague d'adhésions (attendues pour 2004). Le nouveau programme PHARE ne finance plus de projets d'infrastructures sur le réseau TINA depuis l'entrée en fonctionnement de l'ISPA; sont aussi inclus dans les soutiens de l'Union européenne les prêts de la BEI qui a mis en place en 1998 un « mécanisme de préadhésion » pour une enveloppe globale de 8,5 milliards d'euros jusqu'en 2003 sur ses ressources propres, en plus d'un mandat de prêts aux

pays candidats garantis par le budget communautaire. Grâce à l'ISPA et aux prêts de la BEI, les financements communautaires de projets TINA sont actuellement en phase de montée en charge, et pourraient atteindre un volume annuel de l'ordre de 1,5 à 2 milliards d'€ d'engagements en 2002 et 2003. Après les adhésions attendues pour 2004, entreront en fonctionnement pour les pays accédants un Fonds de Cohésion révisé (qui se substituera à l'ISPA), ainsi que les instruments des Fonds structurels (FEDER) dont les critères d'éligibilité et les règlements d'application devront eux, elles aussi, être adaptées. Ce nouveau dispositif devrait permettre au moins de doubler, voire de tripler les enveloppes financières disponibles pour le financement des projets RTE des nouveaux pays membres d'Europe centrale.

Tableau 9: Évaluation indicative des ordres de grandeur des financements communautaires pour RTE des pays candidats



Il est utile pour terminer de dire quelques mots de la politique de recours aux partenariats public-privé (PPP) pour le développement et le financement de grands projets d'infrastructures. La Commission avait encouragé cette politique depuis le début des années 1990, notamment en créant en 1993 une institution nouvelle, le Fonds européen d'investissement (FEI), dont une vocation première était d'attirer des investisseurs privés en fournissant de nouveaux types de garanties pour les projets RTE. Quelques grands projets phares, financés par le Fonds de Cohésion en particulier, ont illustré cette volonté: le pont du Tage à Lisbonne, l'aéroport de Spata et le pont de Rio-Antirio en Grèce...). Néanmoins les résultats n'ont pas été globalement à la mesure des espoirs initiaux, sans doute en partie à cause d'une conjoncture défavorable. Le "Rapport Kinnock" en 1997 a fait de nouvelles recommandations pour faciliter et mieux soutenir les montages en PPP; ainsi qu'un « Rapport Ruhnau », présenté à la Conférence Pan-européenne des Transports d'Helsinki en 1997, qui

suggérait des pistes d'intervention spécifiques pour favoriser les montages en PPP dans les pays candidats.

5.2. Évolutions envisageables des instruments financiers et de leurs stratégies d'utilisation

Suite aux remarques qui précèdent, il est clair qu'un enjeu crucial pour le développement du RTE à partir du début de l'intégration progressive du réseau TINA, prévu pour 2004, sera la définition de nouvelles politiques de mise en œuvre simultanée des principaux instruments financiers du RTE: les Fonds structurels et le Fonds de Cohésion, le budget RTE, les prêts de la BEI...et bien sûr, les budgets nationaux et régionaux des Etats membres. On peut suggérer ici quelques pistes de réflexion, en prenant en compte les grandes différences du contexte économique et financier selon les pays et les régions de la future Union élargie.

- **Pour les pays et régions du « centre »** - Allemagne, Nord de l'Italie, Benelux, France..., un problème majeur provient de la faiblesse des moyens d'intervention de l'Union pour soutenir les projets RTE d'intérêt commun: ces moyens se réduisent purement et simplement aux 10% maximum des coûts d'un projet - un plafond qui de plus, comme on l'a vu au premier chapitre, a rarement pu être atteint par les soutiens effectifs du budget RTE. En général, ces pays et régions sont évidemment plus riches que la moyenne communautaire, et possèdent donc des moyens financiers conséquents. Deux problèmes importants existent néanmoins:

- . Comme ces pays ne peuvent utiliser, pour l'essentiel, que leurs ressources propres pour leurs projets RTE, ils sont naturellement enclins à privilégier leurs intérêts nationaux dans le choix des priorités d'investissement: c'est ainsi par exemple que certains projets de résorption de goulets de trafic du Sud-Ouest de la France, d'intérêt majeur pour l'Espagne, le Portugal et tous leurs partenaires en Europe, ont dû être retardés parce que leur financement était quasi-totalement à la charge des budgets français, pour lesquels existaient d'autres priorités. Une situation comparable s'observe aussi en France pour le corridor Rhin-Rhône, et en Allemagne pour la prolongation du TGV Est-européen de Strasbourg vers Francfort, Stuttgart et Munich; on pourrait citer bien d'autres exemples, à commencer par le projet de tunnel de base du Brenner, situé en Autriche mais dont l'essentiel des bénéfices iront à l'Allemagne et à l'Italie. Après les prochaines adhésions, les cas de ce genre risquent de se multiplier sur les axes Est-Ouest en Allemagne, en Autriche, dans le Nord de l'Italie.

- . Les calendriers des projets RTE dans les pays du « centre » sont beaucoup trop sensibles à la conjoncture économique: on l'a vu avec la récession de 1993 et ses suites (cf. chapitre 1), qui a conduit à retarder la réalisation de presque tous les projets dont le financement reposait presque exclusivement sur des fonds nationaux; on constate aujourd'hui que le retard est moins grand pour les projets des pays de la cohésion, dont le financement reposait sur d'importantes ressources programmées ex-ante dans le cadre du budget communautaire, en même temps que sur les prêts de la BEI garantis par le budget communautaire.

La solution de ces problèmes peut être recherchée dans plusieurs directions complémentaires:

. Le relèvement du plafond de financement dans le Règlement financier du budget RTE (la Commission a proposé le passage de 10 à 20%), avec une augmentation de l'enveloppe globale si cela s'avère nécessaire pour permettre un financement effectif à hauteur de 20% des coûts d'un projet à chaque fois que l'intérêt communautaire le justifie ou le nécessite: la Commission a proposé une enveloppe de 10 milliards d'euros pour la prochaine période de programmation.

. Une meilleure concentration des ressources du budget RTE sur les grands projets d'intérêt communautaire évident et prioritaire, en évitant la dispersion des fonds sur de petits projets risquant d'avoir peu de retombées intéressantes au niveau international et au niveau de l'Union.

. La mise en place éventuelle de sources de financement complémentaires dédiées. On peut penser en premier lieu à des ressources fiscales ou parafiscales, prélevées sur les axes lourds de transit routier et affectées à certains grands projets RTE, suivant l'exemple de la RPLP suisse⁶. Une solution voisine est la mutualisation des financements de projets particulièrement coûteux (tunnels ferroviaires de base), utilisant des projets amortis et rentables (autoroutes à péage): la France, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie envisagent d'utiliser cette solution pour leurs projets alpins. On peut enfin penser à des taxes marginales (taxe sur les carburants) affectées au financement de projets RTE prioritaires et prélevées soit dans l'ensemble de l'Union, soit seulement dans les régions concernées par ces projets.

. Des instruments financiers communautaires complémentaires capables de prendre, en partie, le relais des budgets nationaux dans les périodes de mauvaise conjoncture: on pourrait penser, par exemple, à des emprunts à long ou très long terme, garantis par le budget communautaire et dédiés aux grands projets RTE prioritaires; ceux-ci pourraient être lancés dans les périodes de ralentissement de la croissance où la baisse des recettes publiques, avec les engagements de limitation des déficits et des niveaux d'endettement nationaux dans le cadre du Pacte de Stabilité, menacerait la réalisation de ces projets.

. Une programmation pluriannuelle des projets prioritaires RTE associant tous les partenaires du financement – budget RTE, budgets nationaux et régionaux – qui pourrait inclure des financements « stand by » complémentaires du genre précédent, pour prendre le relais des budgets publics en cas de mauvaise conjoncture.

⁶ La RPLP (Redevance sur les Poids Lourds liée aux Prestations), instituée depuis le 1/1/2001, est une taxe de 2,5 centimes suisses (0,017 €) par km et par tonne de poids total ; elle pourra être portée à 3 centimes/t*km (0,02 €) avec le passage de 34 à 40 tonnes, en 2005, de la limitation de poids des camions en transit en Suisse. Les recettes de la RPLP, qui doivent dépasser 1 milliard d'€ par an en 2005, sont totalement affectées aux grands projets d'infrastructures, principalement les NLFA (nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes) qui prolongent les grands axes Nord-Sud du RTE à travers la Suisse.

- **Pour les pays de la cohésion** de l'actuelle Union à 15 et les régions éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels, les problèmes de financement se posent dans des termes très différents, dans la perspective des nouvelles adhésions:

- . Un problème de définition des critères d'éligibilité va se poser avec l'adhésion des pays d'Europe centrale: la moyenne communautaire du PIB par habitant baissera lors des nouvelles adhésions, du fait que tous les pays candidats ont un niveau de richesse par habitant beaucoup plus bas que les pays de l'UE à 15. Il serait injuste que des pays et des régions, restés en retard par rapport aux zones riches de l'Union tout en étant plus avancés que les nouveaux pays membres, soient privés de l'accès au Fonds de Cohésion ou au FEDER objectif 1 au seul vu de leur position dans une échelle des PIB par habitant dont le centre de gravité se déplacerait vers le bas. L'objectif fondamental des politiques structurelles et de cohésion est l'alignement à long terme de toutes les régions européennes, non sur une moyenne arithmétique qui baissera à chaque nouvelle adhésion, mais sur les niveaux de vie des pays les plus riches. Par souci de cohérence et de visibilité, pour la fixation et l'évaluation des critères d'éligibilité aux instruments structurels et de cohésion, il serait donc souhaitable, par exemple, d'utiliser la référence du PIB moyen par habitant d'un noyau de pays riches de l'Union (par exemple Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Benelux, Irlande), plutôt qu'une moyenne générale trop mouvante. Des clés de répartition tenant compte des richesses relatives de chaque pays et de chaque région pourraient être utilisées pour moduler les volumes de financements.

- . Les modalités de mise en œuvre et de coordination du Fonds de Cohésion, du FEDER, du budget RTE et de la BEI pour le financement des grands projets RTE ont posé depuis 1993 un certain nombre de problèmes qui ne semblent pas avoir été correctement résolus. Si la coordination entre le Fonds de Cohésion et la BEI a bien fonctionné depuis l'origine, ainsi (à un moindre degré) que celle du budget RTE avec les deux précédentes institutions, le FEDER opère selon des logiques et des procédures spécifiques où les stratégies de développement du RTE sont mal prises en compte. Les interventions du FEDER sont planifiées, programmées, puis gérées par les Etats membres dans le cadre de stratégies nationales et régionales. Celles-ci s'intéressent aux transports, en général, beaucoup plus du point de vue des communications régionales, interrégionales ou nationales que du point de vue de la desserte efficace des régions par le RTE, d'autant qu'elles sont souvent élaborées sous une forte pression d'intérêts locaux. Pour ces raisons, le FEDER, malgré la très grande taille de ses ressources, a peu contribué au financement de projets RTE, sauf dans quelques régions de l'« objectif 1 » ne bénéficiant pas du Fonds de Cohésion (Länder de l'Est de l'Allemagne, Italie du Sud...). Et pour ces mêmes raisons, les projets de transport régional financés par le FEDER, trop souvent, prennent mal en compte les besoins de desserte des points d'entrée du RTE dans chaque région: ce qui pousse certains Etats membres, comme on l'a vu au chapitre 4, à demander l'inscription au RTE de liaisons d'intérêt régional pour tenter d'obtenir du Fonds de Cohésion ou du budget RTE des financements qui seraient normalement du ressort du FEDER.

Une solution possible de ce dernier problème consisterait peut-être à envisager la création dans le cadre du FEDER d'un instrument spécifique pour les infrastructures régionales de transport, fonctionnant selon les principes du

financement de projet comme le Fonds de Cohésion et le Budget RTE, et dont les stratégies de mise en œuvre devraient avoir pour objectif la mise en place de réseaux régionaux de transport cohérents avec le RTE, en vue de la maximisation de ses potentiels d'amélioration de l'accessibilité pour la région.

Une remarque semblable peut être faite à propos des programmes de coopération transfrontalière INTERREG, qui fonctionnent selon les logiques réglementaires et sur la base de ressources du FEDER, dans des perspectives peut-être trop exclusivement locales ou interrégionales, en tous cas pour le secteur des transports. Des ressources supplémentaires pourraient être utilisées efficacement pour l'éradication des goulets de trafic transfrontaliers, si un instrument spécifique (associé au précédent, ou dans le cadre d'INTERREG) pouvait être mobilisé, lui aussi selon les principes du financement de projet, pour certains segments transfrontaliers du RTE; un tel instrument serait précieux, notamment, pour les segments du RTE intéressant deux Etats et deux régions n'ayant pas un accès égal aux divers instruments financiers des politiques structurelles et de cohésion; mais aussi dans beaucoup d'autres cas où il inciterait à une coopération efficace des institutions concernées des deux côtés d'une même frontière.

- Pour les **pays en accession** se posent plusieurs séries de problèmes spécifiques:
 - . D'abord, des problèmes de calibrage des instruments financiers pour les projets RTE après l'adhésion. Le tableau ci-dessous présente une évaluation indicative des ordres de grandeur, à l'horizon 2006, des besoins de financement et des capacités estimées des principales sources de financement pour les actuels pays candidats⁷. On doit souligner que ces pays ont de très nombreux besoins de réhabilitation et de modernisation de leurs infrastructures, aussi, en dehors de ceux du réseau TINA: les ressources des divers instruments financiers de l'Union européenne (budget RTE, FEDER, Fonds de Cohésion, prêts de la BEI) devront être abondées de façon à permettre la mise à niveau de l'ensemble des infrastructures de transport à un rythme assez rapide, tenant compte des capacités de financement des budgets nationaux, pour obtenir un bon équilibre et une bonne complémentarité des financements orientés d'un côté vers les projets RTE, de l'autre vers les projets d'intérêt national, régional et local. Dans la situation actuelle, on peut estimer que les ressources disponibles couvrent la moitié environ des besoins totaux; mais la part des budgets nationaux étant encore largement prépondérante malgré la création de l'ISPA et les enveloppes augmentées de prêts de la BEI, une petite part seulement des besoins d'investissement TINA peut être financée. Une couverture correcte des besoins de financement des projets TINA nécessiterait de porter à 3 milliards d'€ par an environ les financements communautaires de ces projets.

⁷ Ce tableau reprend et synthétise les résultats d'études effectuées sur ce sujet par la Commission européenne lors du lancement du processus TINA, et d'autres études réalisées dans le cadre des travaux TINA (cf. le Rapport final TINA, déjà cité). Certains éléments de ce tableau nécessiteraient sans doute une actualisation.

Tableau 10: Évaluation indicative annuelle des besoins et des ressources de financement pour les infrastructures de transport des pays candidats (milliards d' €, ordres de grandeur)

	Courant			2006		
	Non-TINA	TINA	Total	Non-TINA	TINA	Total
Besoins d'investissement	6	4	40	7	6	13
Sources de financement	Non-TINA	TINA	Total	Non-TINA	TINA	Total
Budgets Publics			3,5			5
Budget de l'UE		0,5	0,5	1	2	3
BEI + autres IFI's			1			2
PPP			0,1			0,3
Financement total			5,1			10,3

. Se pose ensuite un problème d'adaptation des instruments financiers au contexte des nouveaux pays membres, en vue notamment d'une coordination optimale de ces instruments, en tenant compte du contexte institutionnel et administratif particulier de ces pays notamment pour la mise en place de procédures de gestion décentralisée. Mais les actuels pays candidats, après leur adhésion, se trouveront dans des situations très comparables à la situation actuelle des pays de la cohésion entrés dans l'Union au cours des années 1980. Tout ce qui a été écrit à la page 45 à propos des pays et régions de la cohésion, sur l'amélioration de la coordination du Fonds de Cohésion, du FEDER, du budget RTE et de la BEI pour le financement des grands projets RTE, peut donc être repris mot pour mot pour les futurs nouveaux pays membres. Notamment, la création d'un instrument spécifique de financement des infrastructures régionales dans le cadre du FEDER, bien coordonné avec le Fonds de Cohésion et le budget RTE, permettrait un meilleur équilibre et une meilleure complémentarité des investissements sur le RTE et en-dehors du RTE, en clarifiant les fonctions propres de chaque instrument et en coordonnant leurs stratégies d'intervention. La définition de stratégies communes de développement des réseaux de transport associant le budget RTE, le Fonds de Cohésion, le FEDER et la BEI, rendrait plus efficaces les interventions simultanées des différents instruments financiers.

. Le problème de l'élimination des goulets de trafic transfrontaliers revêtira une importance plus grande que par le passé, pendant et après la nouvelle vague d'adhésions, en raison du nombre et de la petite taille moyenne des futurs nouveaux membres. Le nombre de points frontaliers du futur RTE, entre ces pays

et à leurs frontières avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, augmentera considérablement par rapport au RTE actuel. Des moyens accrus, par leur taille et leur efficacité, devraient donc être mis en place pour accélérer la réduction de ces très nombreux goulets. La suggestion écrite plus haut (p.45), concernant l'intérêt de la création d'un instrument spécifique de financement de projets pour les sections transfrontalières du RTE, dans le cadre du FEDER et éventuellement d'INTERREG, peut donc être répétée et soulignée ici.

. Enfin, il est indispensable d'évoquer les problèmes spécifiques qui se posent pour les pays et régions périphériques des actuels pays candidats – Roumanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, régions de l'Est de la Pologne, de la Slovaquie et de la Hongrie – dont les niveaux de vie moyens sont aujourd'hui parmi les plus bas d'Europe. Une intégration plus rapide de ces régions, et des pays candidats qui entreront dans l'Union plus tard que les autres (Bulgarie et Roumanie ...), nécessiterait peut-être la mise en oeuvre d'instruments financiers mieux adaptés. Pour les pays candidats qui devront rester en dehors de l'UE encore pour une longue période, une concentration des moyens, une adaptation des procédures, une meilleure intégration des instruments de préadhésion (PHARE, ISPA, SAPARD) seraient peut-être nécessaires. Des instruments financiers conçus pour une mise à niveau accélérée de leurs infrastructures TINA contribueraient certainement à leur meilleure intégration dans la famille élargie de l'Union européenne. Et pour les mêmes raisons, dans les Régions les plus pauvres des nouveaux pays membres, les stratégies de mise en oeuvre des principaux instruments financiers communautaires – budget RTE, Fonds de Cohésion, FEDER, BEI - devraient donner une haute priorité aux projets RTE et à leurs infrastructures de desserte régionale et locale.

BIBLIOGRAPHIE

Différents textes et actes de l'Union européenne, cités dans le texte, ne sont pas repris dans cette bibliographie sommaire. Ils peuvent être trouvés sur le site Internet de l'Union européenne: www.europa.eu.int

DI MARTINO Lucio, et al., *Faire face a la demande de transports et d'infrastructures de transport durables dans l'Union européenne élargie*, Parlement européen, Direction Générale des Études, Direction A - Programme STOA, f2001

GASPARD Michel, *Évolutions des trafics ferroviaires et routiers et leurs impacts sur les politiques des transports des pays, en voie d'adhésion à l'Union européenne*, Actes des Rencontres annuelles de Barbizon, Éditions de l'INRETS, 2000

IVV-Aachen et SSP consult, *Comparison of TERN/TINA and E-roads with regard to the functional requirements of the TEN-T guidelines*, 2001

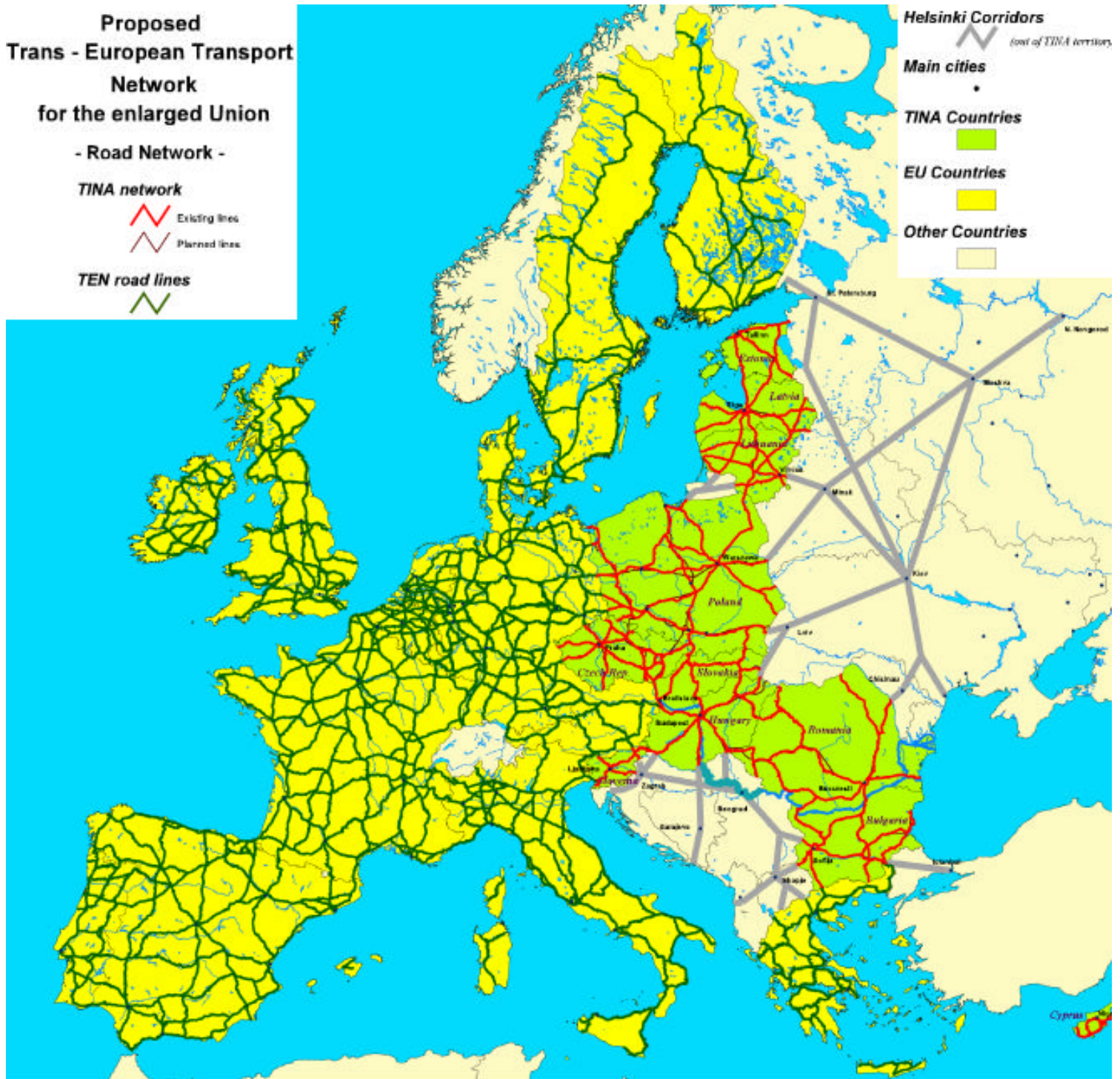
NEA, INRETS, IWW, *Traffic forecast on the ten pan-European transport corridors of Helsinki*, Final report, 1999

European Commission, Directorate General VII, Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA) Office, European Commission, Directorate General for External Relations, Phare, *TINA Transport infrastructure needs assessment*, Final report, 1999

European Commission, Directorate General VII, Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA) Office, Vienna, *Status of the pan-European transport corridors and transport areas*, December, 2000

ANNEXES

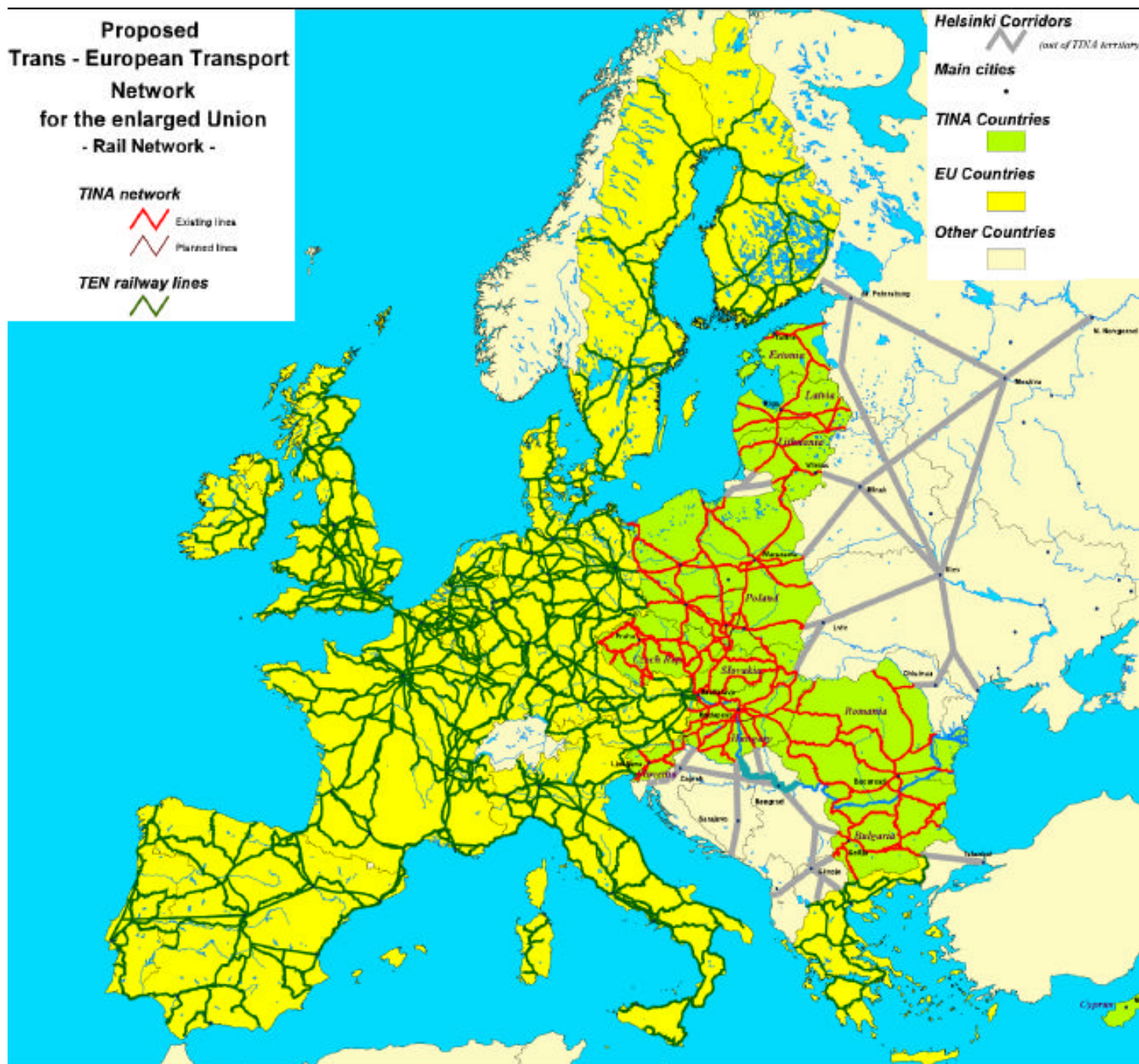
CARTE 1a
 Proposition de réseau routier TINA et RTE (futur RTE élargi)



Source: Rapport TINA, 1999

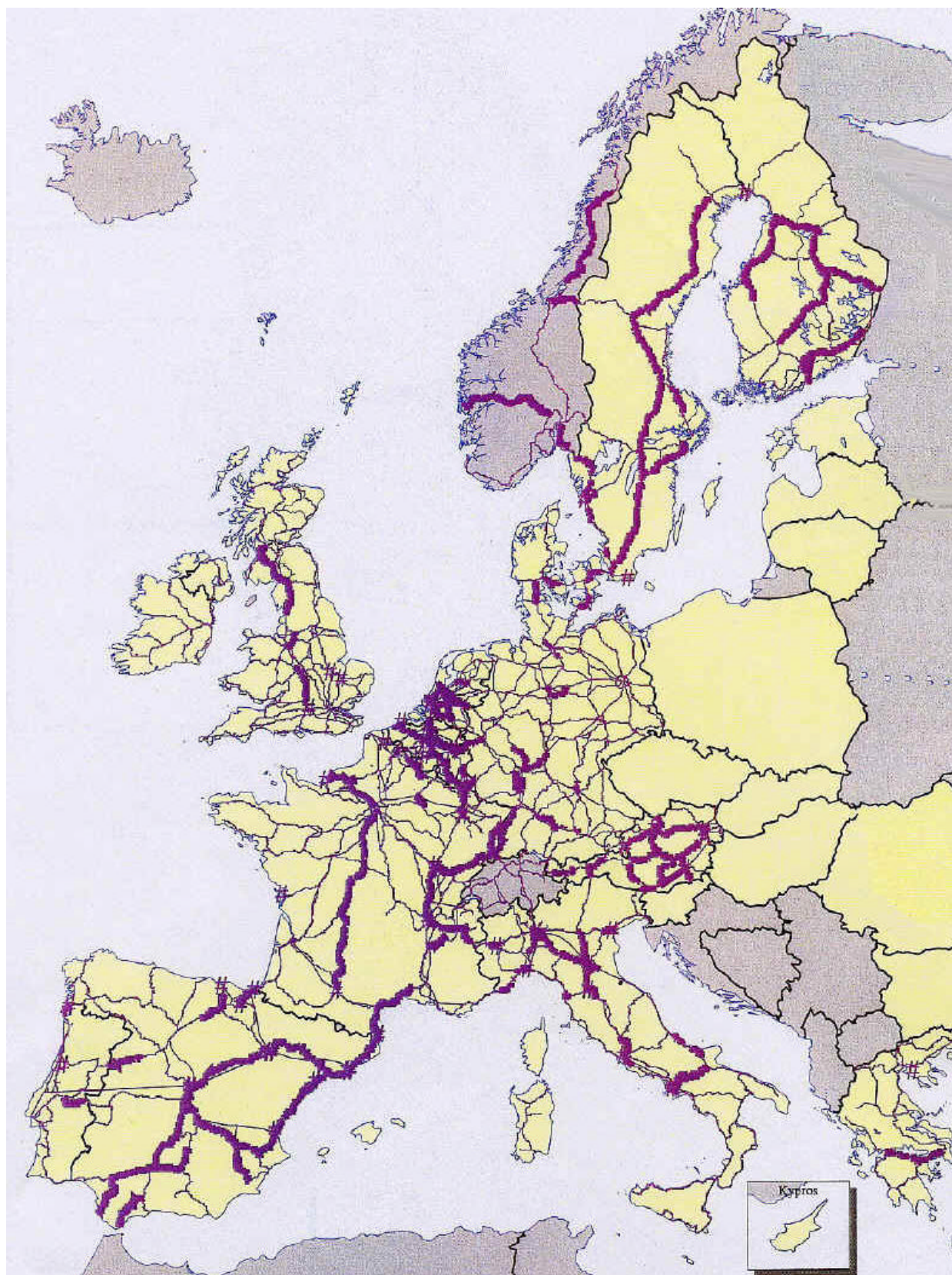
CARTE 1b

Proposition de réseau ferroviaire TINA et RTE (futur RTE élargi)



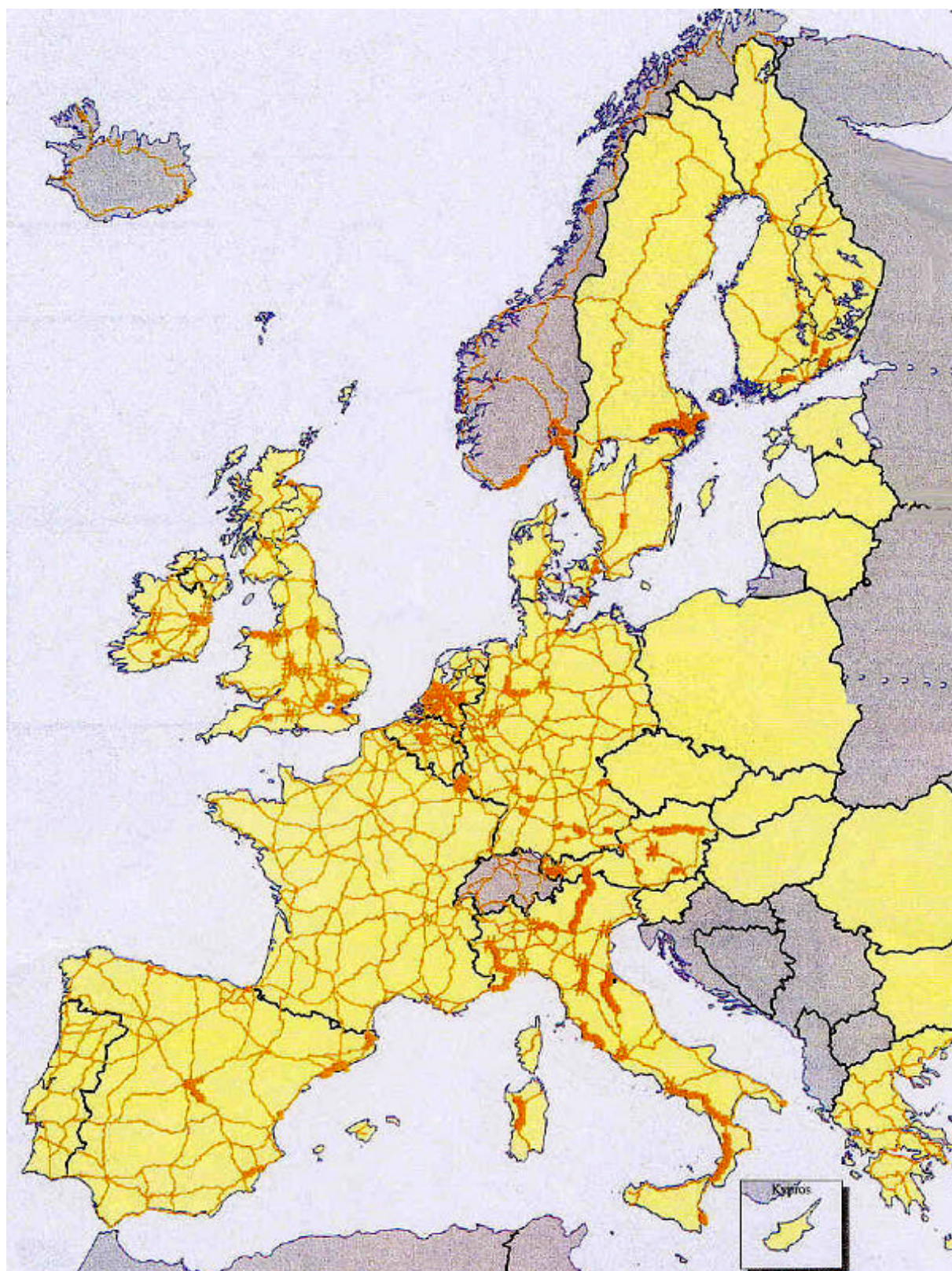
Source : Rapport TINA, 1999

CARTE 2a
Goulets de trafic sur le Réseau Trans-européen ferroviaire



Source : Commission européenne, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale

CARTE 2b
Goulets de trafic sur le Réseau Trans-européen routier



Source : Commission européenne, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale

Calculation of Traffic/GDP elasticities (Freight) in 8 EU countries (based on ECMT, ...)

Germany	10 years					20 years			25 years
	65-75	70-80	75-85	80-90	85-94	65-85	70-90	75-94	70-94
Growth									
GDP	3,2%	2,7%	2,2%	2,2%	2,5%	2,7%	2,5%	2,4%	2,4%
Road freight	11,3%	9,9%	5,9%	5,2%	5,2%	8,5%	7,5%	5,5%	6,9%
Rail freight	0,4%	0,6%	1,1%	-0,9%	-0,1%	0,7%	-0,1%	0,5%	-0,2%
Road+Rail freight	4,5%	4,8%	3,8%	2,9%	3,5%	4,1%	3,8%	3,6%	3,7%
Traffic/GDP									
Road freight	3,5	3,6	2,7	2,3	2,1	3,1	3,0	2,3	2,9
Rail freight	0,1	0,2	0,5	-0,4	0,0	0,3	-0,1	0,2	-0,1
Road+Rail freight	1,4	1,7	1,7	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5

Belgium
Growth
GDP
Road freight
Rail freight
Road+Rail freight
Traffic/GDP
Road freight
Rail freight
Road+Rail freight

France	10 years					20 years			25 years
	65-75	70-80	75-85	80-90	85-94	65-85	70-90	75-94	70-94
Growth									
GDP	4,4%	3,3%	2,3%	2,4%	1,9%	3,4%	2,8%	2,1%	2,5%
Road freight		6,9%	5,8%	6,2%	4,7%		6,5%	5,2%	5,7%
Rail freight		-1,1%	-1,1%	-3,2%	0,3%		-2,1%	-0,4%	-1,1%
Road+Rail freight		2,9%	3,2%	3,4%	3,5%		3,2%	3,3%	3,0%
Traffic/GDP									
Road freight		2,1	2,5	2,6	2,4		2,3	2,5	2,3
Rail freight		-0,3	-0,5	-1,3	0,1		-0,8	-0,2	-0,5
Road+Rail freight		0,9	1,4	1,4	1,8		1,1	1,6	1,2

Greece
Growth
GDP
Road freight
Rail freight
Road+Rail freight
Traffic/GDP
Road freight
Rail freight
Road+Rail freight

UK	10 years					20 years			25 years
	65-75	70-80	75-85	80-90	85-94	65-85	70-90	75-94	70-94
Growth									
GDP	2,6%	1,9%	1,9%	2,7%	2,2%	2,3%	2,3%	2,0%	2,1%
Road freight				7,8%					
Rail freight				2,7%					
Road+Rail freight				7,5%					
Traffic/GDP									
Road freight				2,9					
Rail freight				1,0					
Road+Rail freight				2,8					

Spain
Growth
GDP
Road freight
Rail freight
Road+Rail freight
Traffic/GDP
Road freight
Rail freight
Road+Rail freight

Italy	10 years					20 years			25 years
	65-75	70-80	75-85	80-90	85-94	65-85	70-90	75-94	70-94
Growth									
GDP	4,0%	3,7%	3,0%	2,2%	1,8%	3,5%	3,0%	2,4%	2,6%
Road freight				5,5%					
Rail freight	1,6%	3,4%	2,6%	1,7%	3,7%	2,1%	2,6%	3,1%	2,4%
Road+Rail freight				3,9%					
Traffic/GDP									
Road freight				2,5					
Rail freight		0,9	0,8	0,8	2,1		0,9	1,3	0,9
Road+Rail freight				1,7					

Portugal
Growth
GDP
Road freight
Rail freight
Road+Rail freight
Traffic/GDP
Road freight
Rail freight
Road+Rail freight

Calculation of Traffic/GDP elasticities (Passengers) in 8 EU countries (based on ECM)

Germany	10 years					20 years			25 years
	65-75	70-80	75-85	80-90	85-94	65-85	70-90	75-94	70-94
Growth rates									
GDP	3,2%	2,7%	2,2%	2,2%	2,5%	2,7%	2,5%	2,4%	2,4%
Passengers by car, Mill.Pk	4,4%	2,9%	1,8%	2,4%	4,0%	3,1%	2,7%	2,9%	3,1%
Passengers by bus, Mill.Pk	4,1%	3,0%	-0,8%	-1,5%	2,5%	1,6%	0,8%	0,8%	1,5%
Passengers by train, Mill.Pk	3,6%	-0,5%	-5,4%	-2,6%	2,7%	-1,0%	-1,5%	-1,5%	-0,9%
Passengers, all modes, Mill.Pk	4,3%	2,8%	1,3%	1,9%	3,9%	2,8%	2,3%	2,6%	2,8%
Traffic/GDP Elasticities									
Passengers by car, Mill.Pk	1,4	1,1	0,8	1,1	1,6	1,1	1,1	1,2	1,3
Passengers by bus, Mill.Pk	1,3	1,1	-0,4	-0,7	1,0	0,6	0,3	0,4	0,6
Passengers by train, Mill.Pk	0,8	-0,2	-2,9	-1,1	0,7	-0,3	-0,6	-0,5	-0,3
Passengers, all modes, Mill.Pk	1,3	1,0	0,6	0,8	1,5	1,0	0,9	1,1	1,1

BELGIUM	65-75
	Growth rates
GDP	3,9%
Passengers by car, Mill.Pk	5,6%
Passengers by bus, Mill.Pk	1,5%
Passengers by train, Mill.Pk	0,6%
Passengers, all modes, Mill.Pk	6,2%
Traffic/GDP Elasticities	
Passengers by car, Mill.Pk	1,4
Passengers by bus, Mill.Pk	0,4
Passengers by train, Mill.Pk	0,1
Passengers, all modes, Mill.Pk	1,6

France	10 years					20 years			25 years
	65-75	70-80	75-85	80-90	85-94	65-85	70-90	75-94	70-94
Growth rates									
GDP	4,4%	3,3%	2,3%	2,4%	1,9%	3,4%	2,8%	2,1%	2,5%
Passengers by car, Mill.Pk	6,6%	4,0%	2,7%	2,6%	2,9%	4,6%	3,3%	2,8%	3,2%
Passengers by bus, Mill.Pk	1,3%	3,6%	2,5%	1,4%	1,4%	1,9%	2,5%	2,0%	2,2%
Passengers by train, Mill.Pk	3,2%	3,2%	1,2%	0,4%	-0,3%	2,2%	1,8%	0,5%	1,4%
Passengers, all modes, Mill.Pk	6,0%	4,0%	2,6%	2,5%	2,8%	4,3%	3,2%	2,7%	3,1%
Traffic/GDP Elasticities									
Passengers by car, Mill.Pk	1,5	1,2	1,2	1,1	1,5	1,4	1,2	1,3	1,3
Passengers by bus, Mill.Pk	0,3	1,1	1,1	0,6	0,7	0,6	0,9	0,9	0,9
Passengers by train, Mill.Pk	0,5	0,8	0,4	0,2	-0,1	0,5	0,5	0,2	0,4
Passengers, all modes, Mill.Pk	1,4	1,2	1,1	1,0	1,4	1,3	1,1	1,3	1,2

Greece	65-75
	Growth rates
GDP	
Passengers by car, Mill.Pk	15,5%
Passengers by bus, Mill.Pk	3,2%
Passengers by train, Mill.Pk	-2,8%
Passengers, all modes, Mill.Pk	11,9%
Traffic/GDP Elasticities	
Passengers by car, Mill.Pk	
Passengers by bus, Mill.Pk	
Passengers by train, Mill.Pk	-0,2
Passengers, all modes, Mill.Pk	

UK	10 years					20 years			25 years
	65-75	70-80	75-85	80-90	85-94	65-85	70-90	75-94	70-94
Growth rates									
GDP	2,6%	1,9%	1,9%	2,7%	2,2%	2,3%	2,3%	2,0%	2,1%
Passengers by car, Mill.Pk	3,6%	2,6%	2,9%	4,2%	3,6%	3,3%	3,4%	3,2%	3,2%
Passengers by bus, Mill.Pk	-1,0%	-1,5%	-2,1%	-1,3%	-1,2%	-1,6%	-1,4%	-1,7%	-1,4%
Passengers by train, Mill.Pk	1,1%	1,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	0,7%	0,9%
Passengers, all modes, Mill.Pk	2,7%	2,0%	2,2%	3,7%	3,2%	2,4%	2,8%	2,7%	2,6%
Traffic/GDP Elasticities									
Passengers by car, Mill.Pk	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	1,4	1,5	1,6	1,5
Passengers by bus, Mill.Pk	-0,4	-0,8	-1,1	-0,5	-0,6	-0,7	-0,6	-0,8	-0,6
Passengers by train, Mill.Pk	0,3	0,6	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Passengers, all modes, Mill.Pk	1,0	1,0	1,1	1,4	1,5	1,1	1,2	1,3	1,2

Spain	65-75
	Growth rates
GDP	
Passengers by car, Mill.Pk	15,4%
Passengers by bus, Mill.Pk	9,1%
Passengers by train, Mill.Pk	0,8%
Passengers, all modes, Mill.Pk	13,2%
Traffic/GDP Elasticities	
Passengers by car, Mill.Pk	
Passengers by bus, Mill.Pk	
Passengers by train, Mill.Pk	0,1
Passengers, all modes, Mill.Pk	

Italy	10 years					20 years			25 years
	65-75	70-80	75-85	80-90	85-94	65-85	70-90	75-94	70-94
Growth rates									
GDP	4,0%	3,7%	3,0%	2,2%	1,8%	3,5%	3,0%	2,4%	2,6%
Passengers by car, Mill.Pk	13,1%	4,3%	3,0%	4,9%	4,9%	7,9%	4,6%	3,9%	4,4%
Passengers by bus, Mill.Pk	4,1%	6,0%	4,5%	4,3%	1,7%	4,3%	5,2%	3,1%	3,8%
Passengers by train, Mill.Pk	0,6%	0,0%	1,5%	3,9%	4,7%	1,0%	2,0%	3,0%	2,8%
Passengers, all modes, Mill.Pk	8,8%	4,4%	3,1%	4,8%	4,4%	6,9%	4,6%	3,8%	4,3%
Traffic/GDP Elasticities									
Passengers by car, Mill.Pk	3,3	1,2	1,0	2,2	2,7	2,3	1,6	1,6	1,7
Passengers by bus, Mill.Pk	1,0	1,6	1,5	2,0	1,0	1,2	1,7	1,3	1,5
Passengers by train, Mill.Pk	0,0	0,0	0,5	0,8	1,0	0,1	0,4	0,8	0,6
Passengers, all modes, Mill.Pk	2,7	1,2	1,0	2,2	2,5	2,0	1,6	1,6	1,7

Portugal	65-75
	Growth rates
GDP	
Passengers by car, Mill.Pk	12,4%
Passengers by bus, Mill.Pk	3,3%
Passengers by train, Mill.Pk	
Passengers, all modes, Mill.Pk	10,6%
Traffic/GDP Elasticities	
Passengers by car, Mill.Pk	
Passengers by bus, Mill.Pk	
Passengers by train, Mill.Pk	
Passengers, all modes, Mill.Pk	

CARTE 4a

Goulets de trafic sur le Réseau TINA routier, projection 2010



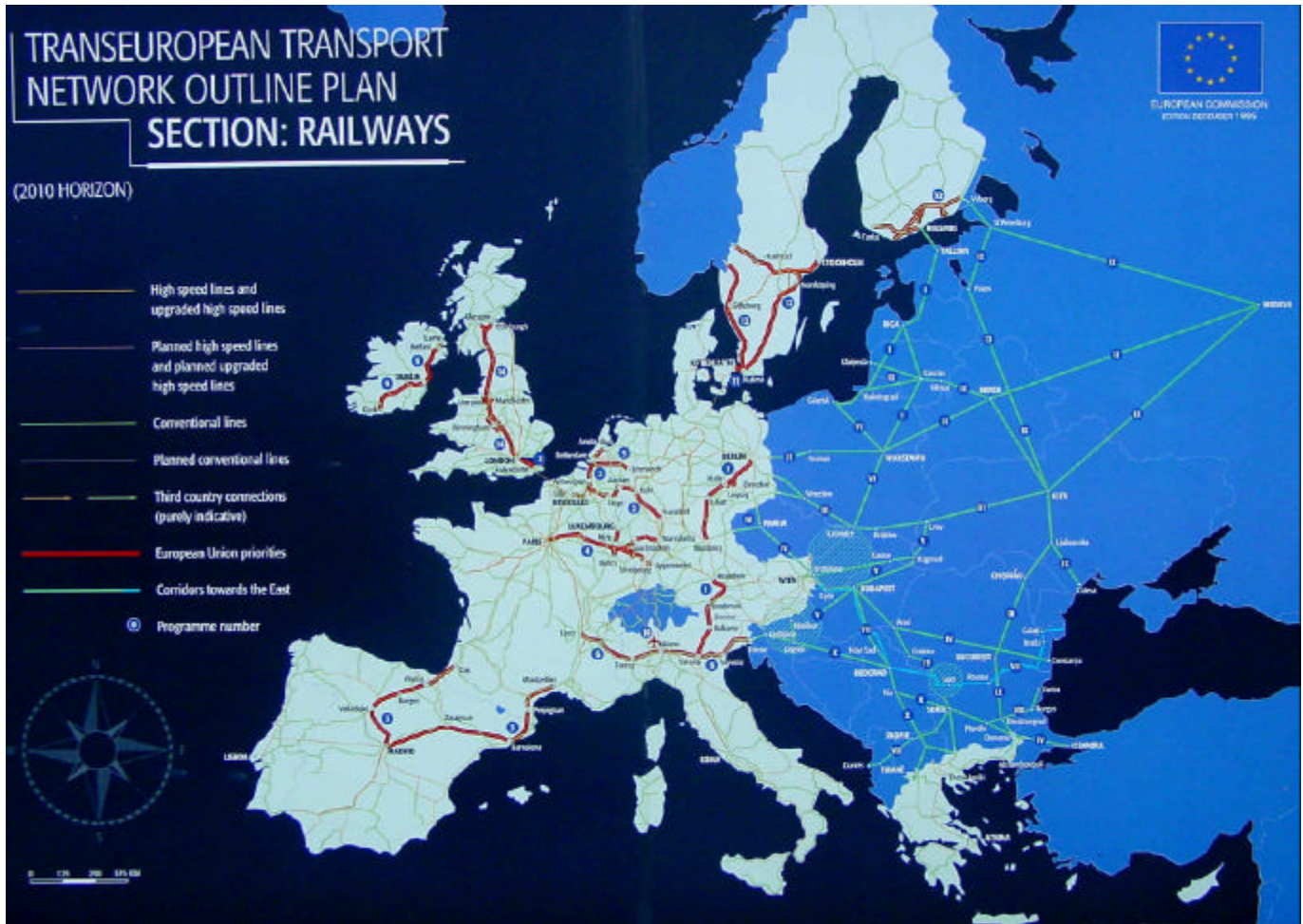
Source : Rapport TINA, 1999

CARTE 4b
 Goulets de trafic sur le Réseau TINA ferroviaire, projection 2010



Source : Rapport TINA, 1999

CARTE 5a

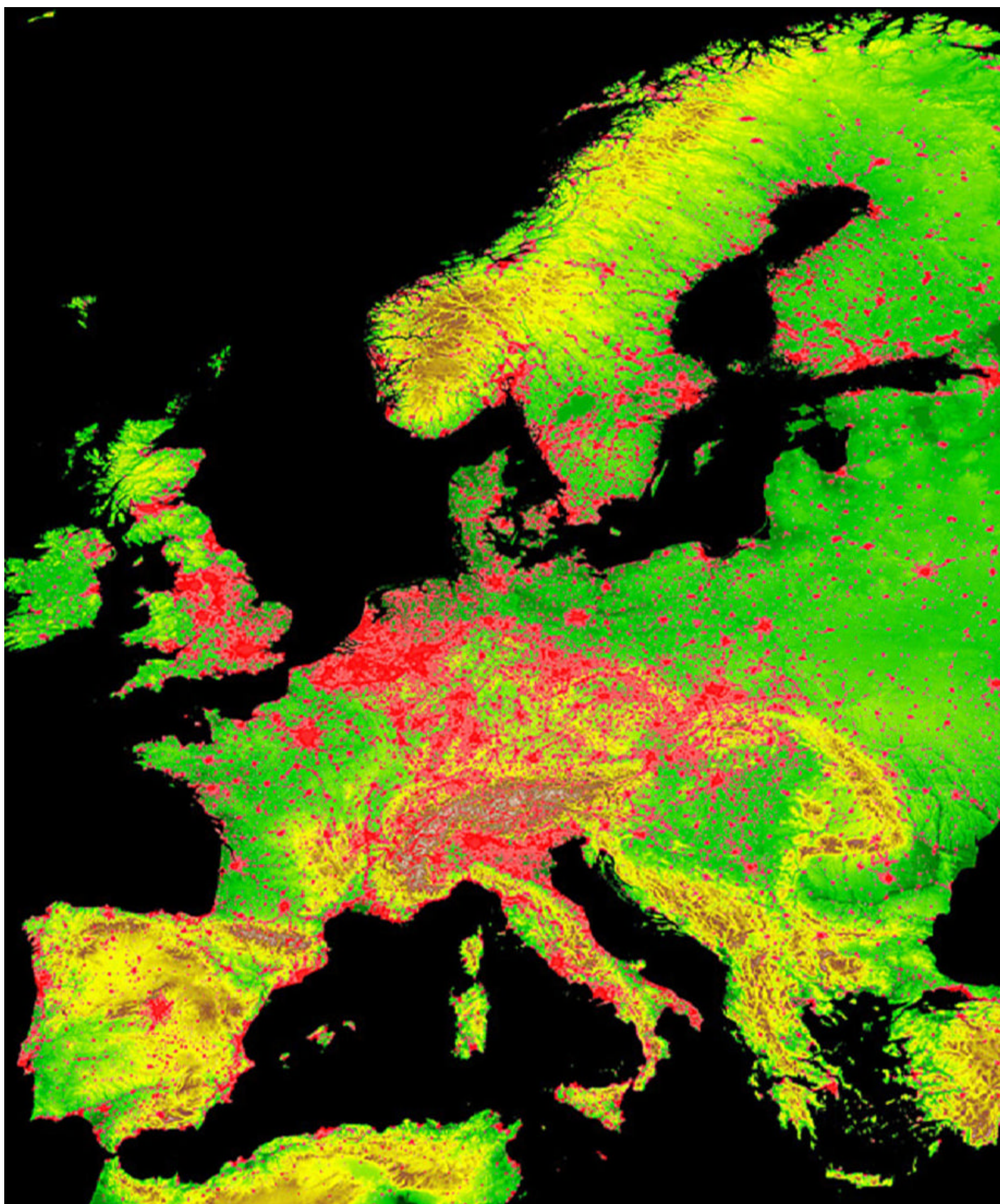




Source: Commission européenne (DG TREN) et FIEC, 1999

CARTE 6

Densités de population mesurées par les densités lumineuses (image satellite)

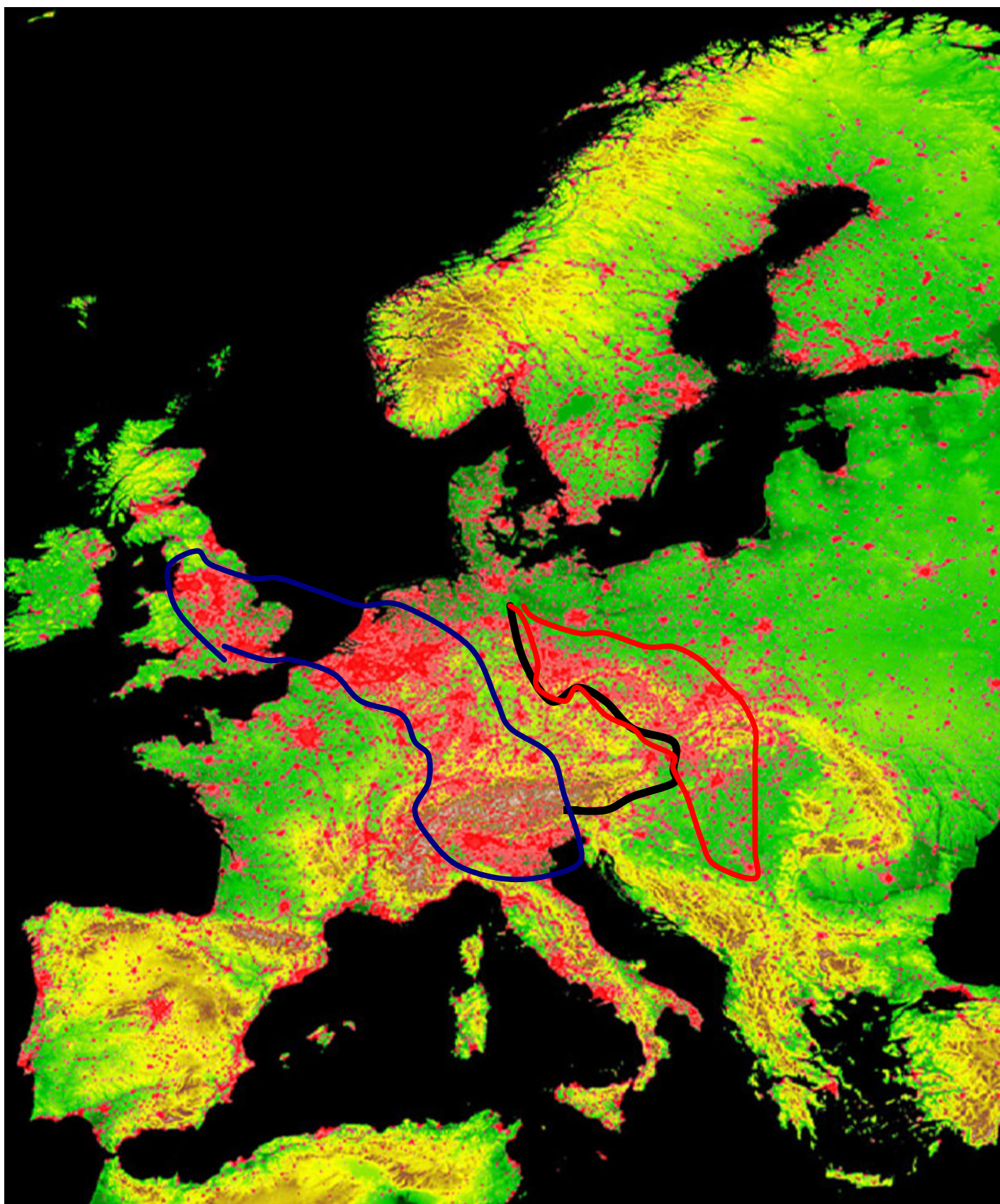


Sur cette photographie nocturne prise par satellite, superposée à une carte des reliefs, les densités lumineuses sont traduites par des contrastes de couleurs allant du blanc transparent (densité nulle) au rouge saturé (densité maximale).

Source: IIASA Website, European Rural Development database

CARTE 6a

La “grande banane bleue”, la “grande banane rouge” et l’ancien rideau de fer



CARTE 6b

Axes majeurs de développement des flux terrestres après l'élargissement

