# Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie et modifiant le règlement (CE) nº 2236/95 du Conseil»

*[COM(2004) 475 final — 2004/0154 COD]*

(2005/C 234/14)

Le 9 mars 2005, conformément à l'article 156 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2005 (rapporteur: **M. RANOCCHIARI**).

Lors de sa 415ème session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 10 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 112 voix pour, 8 voix contre et 6 abstentions.

## 1. **Introduction**

1.1 **En 2000, la consommation énergétique de l'Union européenne a atteint 15 % de la consommation mondiale;** l'UE est ainsi devenue le premier importateur et le deuxième consommateur (derrière les États-Unis) d'énergie, sa demande d'énergie primaire ayant augmenté de 10 % entre 1990 et 2000. Durant la même période, des révisions et restructurations des systèmes politico-économiques ont eu lieu dans plusieurs des dix nouveaux États membres, ce qui a entraîné une baisse de 17 % de leur demande d'énergie primaire. Par conséquent, la demande d'énergie primaire des 25 pays pour cette décennie a augmenté en moyenne de 6 %.

1.2 Le scénario relatif à la demande d'énergie primaire de 2000 à 2030 prévoit une augmentation moyenne de 19,3 % dans l'Europe des 25, l'accroissement étant plus important (26 %) dans les dix nouveaux États membres que dans l'UE des 15 (18,4 %).

1.3 L'amélioration du système dans les dix nouveaux États membres est confirmée par l'évolution de l'intensité énergétique ([1]), qui, selon les prévisions, augmentera de 1,7 % par an au cours de la période 2000-2030 dans l'UE des 25, c'est-à-dire un accroissement identique à celui enregistré lors de la dernière décennie (1990-2000). Ce chiffre correspond toutefois à une augmentation de 2,6 % par an (3,5 % au cours de la décennie précédente) dans les dix nouveaux États membres et à une diminution de 1,7 % par an dans l'UE des 15.

1.4 Enfin, il y a lieu de signaler que ce scénario prévoit de toute façon, pour les 25 prochaines années, une persistance de la dépendance vis-à-vis des carburants fossiles, qui avoisinera toujours les 90 % en 2020.

1.5 **En ce qui concerne les transports,** constituant le thème principal de la proposition de règlement à l'examen, il convient de rappeler que ceux-ci représentent environ 32 % de la consommation d'énergie, mais qu'ils produisent également plus de 10 % du PIB européen, le transport de marchandises et de passagers ayant doublé au cours des 30 dernières années. Ce secteur emploie actuellement 10 millions de travailleurs. L'on prévoit un doublement du trafic total d'ici 2020, le transport de marchandises augmentant de 70 % dans l'Europe des 15 et d'environ 100 % dans les dix nouveaux pays; cette évolution fait suite à un accroissement de 185 % du transport de marchandises et de 145 % du transport de passagers au cours des 30 dernières années. Ce développement considérable a également entraîné plusieurs conséquences négatives, notamment la congestion, qui pèse lourd dans le PIB — 0,5 % par an — et dont la facture devrait doubler d'ici 2010, atteignant environ 80 milliards d'euros. Chaque jour, 7.500 km de routes, qui représentent environ 15 % du réseau transeuropéen des 15, et environ 20 % du réseau ferroviaire sont encombrés et bloqués ([2]).

1.6 La réalisation d'un réseau d'infrastructures de transport (RTE-T) et d'énergie (RTE-E) adapté aux besoins croissants de l'Union européenne fait partie, depuis plus de dix ans, des stratégies communautaires et est à juste titre considérée comme une étape fondamentale, tout d'abord pour pouvoir achever le marché unique, et ensuite atteindre les objectifs de Lisbonne. Le Conseil européen de Barcelone, en 2002, a rappelé combien il importait de compléter les réseaux électriques existants et a fixé comme objectif concret un niveau d'interconnexion transfrontalière au moins équivalent à 10 % de la capacité nationale de production installée. Dès décembre 2003, le Conseil européen a placé les RTE-T et RTE-E au centre de son action pour la croissance.

## 2. **La situation actuelle**

2.1 À ce jour, l'identification claire des problèmes existants et des nouveaux besoins ultérieurs n'a donné lieu à aucune mesure adéquate de la part des autorités concernées, à commencer par les États membres. Rappelons ici que sur les 14 grands projets dans le secteur des transports que les États membres, en 1994 (Conseil européen d'Essen), se sont engagés

([1]) Demande d'énergie primaire par unité de PNB au taux de change du marché.

([2]) *«Énergie et transports – Bilan 2000-2004».*

à réaliser pour 2010, seuls trois étaient terminés fin 2003 et moins d'un quart des investissements nécessaires aux liaisons transfrontalières ont été trouvés. Au rythme des investissements actuels, vingt années pourraient encore être nécessaires pour achever ce programme.

2.2 Ensuite, en ce qui concerne l'énergie, le problème est tout aussi sérieux, même si une intervention financière de l'Union européenne est bien moins nécessaire, comme on le verra plus loin. En effet, les possibilités physiques des réseaux ne concordent pas avec les dispositions prévues par la législation. La libéralisation prévue pour 2007, qui devrait permettre de réaliser un véritable marché intérieur de l'électricité, risque de produire des effets limités si l'on ne développe pas les réseaux aujourd'hui insuffisants et surchargés. Lorsque le marché est très concentré, il est donc essentiel de supprimer les barrières physiques qui entravent la concurrence, afin d'éviter toute incidence négative sur l'ensemble des consommateurs, y compris les ménages. N'oublions pas non plus que le développement des énergies renouvelables pourrait demander des investissements ad hoc dans les systèmes énergétiques existants et leurs réseaux.

2.3 Dans une communication de 2003 ([3]), la Commission européenne a identifié et résumé comme suit les raisons de la modestie des résultats obtenus jusqu'ici dans le cadre des projets RTE-T:

— manque de volonté politique des instances décisionnelles des États membres;

— insuffisance des ressources financières consacrées aux réseaux transeuropéens;

— fragmentation des entités responsables des projets.

2.4 Le rapport élaboré en juin 2003 par le Groupe à haut niveau présidé par M. Karel Van MIERT (ancien commissaire chargé de la concurrence) a confirmé cette situation préoccupante mais donne également des indications intéressantes pour pouvoir surmonter cette impasse. Ce rapport s'est penché non seulement sur l'aspect financier du problème, mais également sur les exigences en matière d'organisation et de coordination découlant de l'élargissement de l'Union européenne.

2.5 Sur la base du rapport Van Miert, la Commission européenne a présenté, en octobre 2003, une proposition de révision des orientations relatives aux RTE-T, avec une mise à jour de la liste des projets prioritaires, qui sont désormais 30, en comptant les 14 projets définis à Essen. La proposition a ensuite été examinée et adoptée par le Parlement et le Conseil le 29 avril 2004. Actuellement, les nouvelles orientations, les priorités et les caractéristiques des projets, également en ce qui concerne les coûts prévus, ont donc été approuvées.

## 3. **La proposition de la Commission**

3.1 La proposition de règlement à l'examen offrira à la Commission un instrument juridique lui permettant d'appliquer les règles générales pour l'octroi des financements, revues à la lumière de la situation décrite précédemment, grâce à une dotation en moyens financiers sûre et fiable pour toute la période prévue (2007 — 2013).

3.2 Il était en effet apparu clairement qu'il fallait optimiser l'impact du cofinancement communautaire, tant quantitativement, grâce à un taux d'intervention supérieur au taux actuel, que qualitativement, en recourant à de nouveaux instruments financiers; tout cela devrait favoriser les interventions d'acteurs privés, dans une optique de plus en plus claire de partenariat public-privé (PPP).

3.3 Pour pouvoir bénéficier de l'intervention communautaire, les projets doivent être des projets d'intérêt commun, viser à l'interconnexion transfrontalière et contribuer à l'intégration du marché dans une Europe élargie. En ce qui concerne les transports, il y a lieu de prêter une attention particulière à l'impact sur l'environnement, et il importe en outre que les lignes à grande vitesse libèrent de la capacité pour le transport des marchandises dans une logique de rééquilibrage modal; dans cette optique, environ 80 % des financements seront destinés aux modes de transport non routiers. En ce qui concerne le secteur de l'énergie, les aspects prioritaires sont la continuité du réseau et l'optimisation de sa capacité, ainsi que l'intégration du marché intérieur, la participation des nouveaux États membres à ce marché, et la connexion des sources d'énergie renouvelables.

3.4 Pour atteindre les buts fixés, les critères d'octroi du cofinancement seront clairs et objectifs. Le premier critère est la conditionnalité, ce qui signifie que les aides seront accordées conformément à des principes de sélectivité et de concentration privilégiant les interconnexions présentant la valeur ajoutée communautaire la plus élevée. Un autre critère est celui de la proportionnalité de l'intervention, qui pourra atteindre 30 % du coût total du projet pour les sections transfrontalières (exceptionnellement 50 %). En contrepartie, les États devront offrir des garanties appropriées sur la base d'un plan financier et d'engagements fermes sur les dates de réalisation du projet dans les délais impartis.

3.5 En définitive, le taux d'intervention pour les études pourra atteindre 50 % tant pour les RTE-T que les RTE-E, alors que le taux maximum pour la construction de RTE-T sera de 30 % pour certaines sections de projets prioritaires (exceptionnellement 50 % pour les sections transfrontalières) et de 15 % pour les autres projets d'intérêt commun. Quant à l'énergie, le cofinancement maximum restera de 10 % comme dans le règlement actuel, et pourra être porté exceptionnellement à 20 % en cas de problèmes financiers particuliers et d'interconnexions avec les pays voisins. Le taux d'intervention plus bas pour l'énergie par rapport aux transports, ainsi que la grande différence entre les deux budgets, s'expliquent par la possibilité de recourir, dans le secteur de l'énergie, à d'autres instruments communautaires (Fonds structurels, prêts de la BEI) ainsi que par le niveau élevé de compétitivité des opérateurs dans un secteur clairement axé sur le marché. De plus, les demandes relatives au réseau de transport ne peuvent être présentées que par les États membres, tandis que celles concernant le réseau énergétique seront également présentées par des opérateurs privés.

([3]) Communication du 23.4.2003 intitulée: *«Développer le réseau transeuropéen de transport: Des financements innovants. Une interopérabilité du télépéage»*.

3.6 Pour la période de 2000 à 2006, avec le règlement actuel, les ressources disponibles s'élèvent à un peu plus de 4,6 milliards d'euros, dont 4,2 milliards sont destinés aux transports, augmentés de 225 millions à partir de 2004 suite à l'élargissement. Cela représente dans la pratique environ 600 millions d'euros par an.

3.7 Conformément à la proposition à l'examen, le budget RTE-T pour la période de 2007 à 2013 passera à 20,350 milliards d'euros, soit 2,9 milliards par an contre 600 millions pour le septennat précédent. Le budget spécifique RTE-E sera quant à lui de 340 millions, ce qui porte le budget communautaire pour les RTE à 20,690 milliards d'euros.

3.8 La nouveauté, outre l'augmentation des niveaux d'intervention communautaire, est la possibilité de couvrir également, par des financements communautaires, les risques dans la phase postérieure à la construction, lorsque des événements particuliers peuvent entraîner une diminution des rentrées prévues. Cette garantie tend à faciliter la participation du secteur privé au financement des projets et est de toute façon limitée à la phase de démarrage, avec une contribution importante des États membres concernés.

3.9 Les autres nouveautés concernent la gestion des projets. La Commission propose d'accorder un rôle majeur aux États membres pour le contrôle technique et la certification des dépenses. La Commission se réserve le droit de déléguer certaines tâches de gestion du programme à une future «Agence exécutive pour les réseaux transeuropéens de transport», sans toutefois renoncer à ses responsabilités en matière de programmation.

## 4. **Observations générales**

4.1 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission qui répond, bien que de manière incomplète, aux observations et exhortations constamment exprimées par le Comité dans de précédents avis ([4]).

4.2 La proposition institutionnalise en effet l'augmentation espérée de la contribution communautaire, offrant ainsi de plus grandes certitudes tant aux États membres qu'aux investisseurs privés, dans une optique de PPP. À cet égard, le CESE fait remarquer que l'augmentation prévue, certes importante par rapport à la période précédente, doit être mise en parallèle avec les besoins accrus mentionnés plus haut. Rappelons que les trente projets prioritaires en matière de transports nécessiteront un financement de 225 milliards d'euros, dont 140 milliards au cours de la période 2007-2014.

4.3 Le CESE approuve en outre la définition des principes généraux qui présideront à l'octroi des aides communautaires décrites précédemment, et apprécie le fait que les modalités d'application de ces principes seront décidées sur la base d'une procédure de comitologie, à des fins de simplification.

4.4 Le CESE se réjouit également que des aides puissent être accordées non seulement pour les études et la phase de construction, mais également — dans des cas exceptionnels, il est vrai — pour la phase de démarrage opérationnel du projet. En effet, il ne faut pas sous-estimer, d'une part, la complexité de la situation dans le secteur des transports, avec toutes ses implications plus que notoires (congestion, pollution, sécurité etc.), ayant fait l'objet de multiples prises de position de la part du Comité, ni, d'autre part, le risque lié à la difficulté d'approvisionnement énergétique et à la nécessité de prévoir l'interopérabilité des réseaux énergétiques.

## 5. **Observations spécifiques et conclusions**

5.1 Le CESE estime qu'il convient de poursuivre une politique très rigoureuse à l'encontre des États membres afin qu'il n'y ait pas de retards dans les travaux d'infrastructure prévus par l'Union européenne et que les engagements pris soient respectés, au-delà des contingences nationales — toujours possibles — d'ordre politico-économique. Dans les cas extrêmes, lorsque les demandes répétées d'informations restent sans suite, il faudrait également prévoir des pénalités, voire la possibilité d'exiger la restitution des sommes allouées par la Commission, qui pourra les utiliser pour d'autres infrastructures, pour lesquelles les travaux se déroulent dans les délais impartis.

5.2 En revanche, le CESE craint que même avec les augmentations prévues, les ressources disponibles ne soient pas toujours suffisantes pour stimuler les investissements et rendre les engagements irréversibles. À cet égard, le Comité estime toujours valable la suggestion, exprimée dans un avis précédent ([5]), relative à la création d'un «Fonds européen d'infrastructures de transport» financé par un très modeste prélèvement sur les carburants consommés dans l'Europe des 25, sans que ce prélèvement n'entraîne d'augmentation des accises. À titre subsidiaire, l'on pourrait reprendre cette proposition en limitant le prélèvement aux États membres concernés par les projets RTE-T.

5.3 Étant donné que la proposition de règlement à l'examen porte sur la période 2007-2013, le règlement actuel restera en vigueur jusqu'à cette date, avec le budget mentionné plus haut. Cela risque d'entraîner des retards et des revirements dans l'attente des nouvelles conditions. Il serait préférable que l'entrée en vigueur du nouveau règlement soit avancée au maximum afin de permettre le lancement immédiat des travaux. Il importe en effet de souligner qu'étant donné les délais techniques liés aux travaux, le secteur des transports routiers enregistrera certainement une augmentation du trafic en attendant que de nouvelles infrastructures, concernant également d'autres modes de transport, ne soient disponibles, au détriment d'un développement harmonieux et équilibré.

([4]) Avis exploratoire sur la «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004» (JO C 10 du 14.1.2004), et avis sur les les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens (JO C 125 du 27.5.2002).

([5]) Avis exploratoire sur la «Révision de la liste des projets de réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004» (JO C 10 du 14.1.2004). Dans son avis, le CESE tablait sur un prélèvement d'1 centime sur chaque litre de carburant consommé dans l'Europe des 25 pour tous les transports routiers de marchandises et de personnes. Avec la consommation actuelle (environ 300 millions de tonnes), ce fonds serait alimenté d'environ 3 milliards d'euros par an.

5.4 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission, qui a l'intention de recourir à la procédure de comitologie plutôt qu'à la codécision pour la définition des modalités d'application des principes applicables à l'octroi des aides. Ces choix vont dans le sens d'une accélération et d'une simplification des procédures, souhaitées de longue date. En revanche, le CESE se demande si l'éventuelle «Agence exécutive pour les réseaux transeuropéens de transport» répond à la même exigence et ne risque pas plutôt de faire double emploi avec les institutions concernées. Une clarification préalable de la Commission sur les tâches à confier à cette agence contribuerait à lever ces doutes.

5.5 Le Comité approuve pleinement les lignes suggérées par la Commission, tout en insistant une nouvelle fois sur la nécessité d'augmenter les fonds disponibles. La réalisation des infrastructures prévues contribuera au développement durable, étant donné que 80 % des projets sont destinés à des modes de transport non routiers, et entraîneront donc une réduction des émissions et de la congestion. Il ne faut pas non plus oublier l'impact positif des projets sur les possibilités d'emploi à moyen terme, ni l'amélioration des conditions de vie des citoyens européens, en particulier ceux résidant dans les zones de trafic intense, qu'ils entraîneront à long terme, ce qui est tout aussi important.

5.6 En dernière analyse, le Comité ne peut que réaffirmer sa conviction pleine et entière quant à la nécessité stratégique d'un réseau transeuropéen d'énergie et de transport, qui joue un rôle essentiel dans la création des conditions garantissant la libre circulation des personnes, des marchandises et des services, élément indispensable de la construction d'une Union européenne intégrée et compétitive en conformité avec la stratégie de Lisbonne et dans le respect des principes de développement écocompatible.

Bruxelles, le 10 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

---

*ANNEXE*

**à l'avis du comité économique et social européen**

L'amendement suivant, ayant recueilli un nombre de voix favorables représentant au moins le quart des suffrages exprimés, a été repoussé en session plénière:

**Paragraphe 5.2**

Modifier comme suit:

«5.2. En revanche, le CESE craint que même avec les augmentations prévues, les ressources disponibles ne soient pas toujours suffisantes pour stimuler les investissements et rendre les engagements irréversibles. ~~À cet égard, le Comité estime toujours valable la suggestion, exprimée dans un avis précédent, relative à la création d'un "Fonds européen d'infrastructures de transport" financé par un très modeste prélèvement sur les carburants consommés dans l'Europe des 25, sans que ce prélèvement n'entraîne d'augmentation des accises. À titre subsidiaire, l'on pourrait reprendre cette proposition en limitant le prélèvement aux États membres concernés par les projets RTE-T.~~»

**Exposé des motifs**

Comme l'indique à juste titre le rapporteur, les États membres disposent d'un droit de décision en matière de questions fiscales. Le Comité ne peut proposer des modifications fiscales au sein des États membres, et n'est pas en droit de le faire.

**Résultat du vote**

Voix pour: 43

Voix contre: 65

Abstentions: 9