



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.10.2011
SEC(2011) 1213 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport

—

{COM(2011) 650 final}
{SEC(2011) 1212 final}

Le présent document donne un résumé du rapport d'analyse d'impact concernant la révision, par la Commission, des orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

1. DEFINITION DU PROBLEME: UN RESEAU FRAGMENTE QUI NE PERMET PAS DE REALISER LES OBJECTIFS FIXES

L'UE 27 est, dans son ensemble, bien équipée en infrastructures de transport, mais ces infrastructures ne constituent pas encore pour l'Union un réseau transeuropéen complet permettant de réaliser pleinement les objectifs fixés à son égard. Le RTE-T est fragmenté, géographiquement, particulièrement entre les pays, et au niveau des modes, tant entre les modes qu'à l'intérieur de chaque mode.

Les liaisons transfrontalières manquantes constituent aujourd'hui des goulets d'étranglement significatifs pour le fret et le transport de voyageurs sur d'importants axes européens. Ces chaînons manquants affectent les connexions tant entre les États membres de l'Union qu'avec les États voisins. En outre, les disparités considérables et persistantes dans la qualité et la disponibilité des infrastructures entre les anciens et les nouveaux États membres se traduisent par la quasi-inexistence de liaisons Est-Ouest par rapport au niveau de développement des liaisons Nord-Sud, qui prédominent sur la carte du RTE-T.

Dans une perspective modale, le réseau d'infrastructures est également fragmenté. Les nœuds intermodaux, qui permettent le transfert intermodal de voyageurs et de marchandises, sont sous-développés dans bon nombre des principaux aéroports, gares et ports européens. L'insuffisance des capacités intermodales, ainsi que l'absence ou la mauvaise qualité de certaines portions des réseaux ferroviaires et de navigation intérieure, entraîne une sous-exploitation des possibilités de comodalité et une augmentation des goulets d'étranglement dans tous les modes.

En outre, les différences entre les règles et normes d'exploitation, du fait de traditions et de législations anciennes dans chaque État membre, multiplient les obstacles et goulets d'étranglement dans le système de transport. Dans le transport ferroviaire, en particulier, les problèmes d'interopérabilité liés aux disparités des règles d'exploitation nationales, notamment pour la signalisation ferroviaire, le traitement des documents, les régimes linguistiques, la certification des équipages, les feux arrières, etc. sans oublier l'absence d'harmonisation des paramètres physiques de l'infrastructure, tels que l'écartement des voies, la longueur des trains, les charges à l'essieu et les systèmes d'alimentation électrique pour la traction, grèvent l'efficacité des investissements considérables consentis dans les infrastructures transeuropéennes.

Quatre facteurs problématiques apparaissent à l'analyse; ils correspondent à deux domaines d'action: la planification conceptuelle et les moyens de mise en œuvre. Les causes de la fragmentation sont notamment: la planification insuffisante, à l'échelon de l'UE, en matière de configuration du réseau; l'insuffisance de la mise en œuvre des normes communes et de l'adoption de règles communes pour l'interopérabilité des réseaux au sein du RTE-T; le peu de coopération entre les États membres aux fins de l'exécution de projets et le fait que le bénéfice des instruments de financement de RTE-T n'est pas soumis à des conditions suffisantes.

2. L'ACTION DE L'UE SE JUSTIFIE-T-ELLE AU REGARD DE LA SUBSIDIARITE?

La nécessité du développement coordonné d'un réseau transeuropéen dans le domaine des infrastructures de transport, afin de soutenir les flux de transport au sein du marché unique européen et de favoriser ainsi la cohésion économique, sociale et territoriale, a été reconnue par l'insertion, dans le traité sur le fonctionnement de l'UE, de dispositions spécifiques.

Les articles 170 à 172 du TFUE définissent les objectifs généraux et la portée de l'action de l'UE en soutien à l'établissement et au développement du RTE-T. En outre, une série de nouveaux documents stratégiques adoptés par la Commission (la stratégie de l'UE pour 2020, la communication relative au budget, le livre blanc relatif aux transports, l'acte sur le marché unique) ont établi un nouveau contexte politique dans lequel doit s'insérer la politique relative au RTE-T.

L'article 172 définit le cadre de l'application du principe de subsidiarité, en imposant l'approbation de l'État membre concerné pour tout projet intéressant son territoire. La nécessité de la coordination entre l'Union, qui définit les orientations, et les États membres, qui les mettent en œuvre, a entraîné la création du comité des orientations du RTE-T, associé à toutes les étapes de la révision de ces orientations.

3. OBJECTIFS DE LA REVISION DE LA POLITIQUE DU RTE-T

L'objectif global de la présente initiative est d'établir d'ici à 2030 un RTE-T qui maximise la valeur ajoutée de ce réseau pour l'Europe. Ce réseau optimal couvrirait et relierait tous les États membres de l'UE de façon intermodale et interopérable. Ce réseau comporterait également des liaisons avec les pays voisins et d'autres pays tiers ainsi qu'entre tous les modes et systèmes de transport, assurant le passage, à l'horizon 2050, à un système de transport compétitif et économe en ressources.

Cet objectif général peut être traduit en objectifs plus spécifiques à atteindre d'ici 2030. Chacun de ces 4 objectifs spécifiques concerne un des 4 facteurs de la fragmentation.

Le premier de ces objectifs consiste à renforcer la coordination de la planification dans l'UE:

- Définir une *approche cohérente et transparente pour maximiser la valeur ajoutée du RTE-T pour l'UE*, abordant les aspects de la fragmentation du réseau liés aux liaisons manquantes, à la multimodalité, et la question des liaisons appropriées avec les pays voisins et d'autres pays tiers, tout en garantissant une couverture géographique adéquate.

Les trois autres objectifs spécifiques sont liés à la mise en place d'une bonne structure de gouvernance, afin d'assurer la mise en œuvre de la configuration optimale du réseau:

- promouvoir l'application de *normes* européennes pour les systèmes de gestion et pousser au développement de *règles* opérationnelles harmonisées en relation avec les projets RTE-T d'intérêt commun. Il ne s'agit pas, avec cet objectif, d'imposer de nouvelles normes et règles spécifiques, mais plutôt de garantir l'adoption et l'application effective des normes européennes communes déjà élaborées;

- *renforcer la coopération entre les États membres* afin de coordonner, en relation avec de projets d'intérêt commun, les investissements, le calendrier, le choix des itinéraires, les évaluations environnementales et les analyses coût-bénéfice;
- veiller à ce que *la configuration optimale du réseau soit un élément clé dans l'attribution des crédits de l'UE*, ce qui permettra de se concentrer sur les portions transfrontalières, les liaisons manquantes et les goulets d'étranglement.

Ces objectifs spécifiques ont été à leur tour subdivisés en objectifs opérationnels, comme suit.

La méthodologie pour définir la configuration du réseau devrait permettre:

- la connexion, d'ici à 2050, de tous les principaux aéroports et ports maritimes aux autres modes, en particulier les lignes ferroviaires (à grande vitesse) et les réseaux de voies navigables;
- le report d'une partie du transport routier de fret à plus de 300 km de distance sur d'autres modes de transport tels que le train ou le bateau, à hauteur de 30% d'ici à 2030 et au-delà de 50 % d'ici à 2050;

La mise en œuvre des normes européennes et l'adoption de règles communes devraient être réalisées par les actions suivantes:

- assurer, pour 2030, le déploiement des systèmes européens de gestion des transports (ERTMS, SESAR, STI, SIF, SSN et LRIT) dans les projets d'intérêt commun;
- veiller à ce que les États membres s'engagent à s'entendre sur des règles opérationnelles communes afin que les projets d'intérêt commun soient pleinement opérationnels en 2030.

Le renforcement de la coopération des États membres sera assuré par les actions suivantes:

- obtenir des États membres qu'ils s'engagent à mettre en œuvre les projets transfrontaliers essentiels, selon un calendrier contraignant;
- obtenir des États membres qu'ils s'engagent à prendre des mesures en vue d'éliminer sur leur territoire les goulets d'étranglement et les liaisons manquantes qui ont des conséquences transfrontalières.

La configuration optimale du réseau permettra:

- de donner la priorité aux projets transfrontaliers et aux projets visant les goulets d'étranglement et les liaisons manquantes ainsi que l'interopérabilité et l'intermodalité;
- de conditionner l'octroi de crédits de l'UE à la conformité avec la législation de l'UE en matière d'environnement (analyse environnementale stratégique, évaluation des incidences sur l'environnement et Natura 2000);

4. OPTIONS ENVISAGEES

Un processus en deux étapes a permis d'obtenir un éventail d'options envisageables pour agir sur les facteurs responsables de la fragmentation du RTE-T et ainsi réaliser les objectifs qui viennent d'être définis. En premier lieu, une gamme de scénarios généraux envisageables dans chaque domaine a été définie. Cinq scénarios (A) de «planification» ont été pris en considération: statu quo, abandon des orientations, sélection de nouveaux projets prioritaires (ou «Essen 2»), réseau central et réseau global dense, et cinq scénarios (B) «de mise en œuvre» ont été définis: statu quo, abandon des orientations, approche réglementaire uniquement, coordination renforcée, gestion opérationnelle entièrement à l'échelon de l'UE.

En second lieu, différentes options correspondantes ont été obtenues en combinant les scénarios définis à chaque niveau d'action. On a ainsi obtenu au total 25 combinaisons de scénarios de planification et de mise en œuvre (AB) auxquels correspondent (théoriquement) 25 options de politique. Le scénario «abandon des orientations n'étant compatible avec aucun scénario de mise en œuvre, les cinq options correspondantes ont été écartées dès le départ. Ce scénario de planification a été par la suite considéré comme une option à part entière, sans volet de mise en œuvre.

Les 21 options restantes ont fait l'objet d'une première évaluation eu égard à leur efficacité sur les facteurs de la fragmentation du RTE-T. Trois combinaisons de scénarios ont été retenues par la suite en raison de leur viabilité manifeste: A3B4, A4B4 et A5B4, une quatrième se situant à la limite: A1B4. Malgré un excellent score en termes d'incidences positives sur tous les facteurs sauf un, cette dernière combinaison a été abandonnée, car du fait de la persistance d'une mauvaise coordination de la planification, elle ne permettrait pas de résoudre le problème central de la fragmentation du réseau et ne constitue donc pas une option politique envisageable.

Incidences sur les domaines suivants: Options	Coordination de la planification	Normes et règles d'interopérabilité	Coopération des États membres	Conditions pour l'octroi des crédits de l'UE
A1B1 Statu quo / Maintien des 30 PP actuels et de l'approche pour leur mise en œuvre	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 Maintien des 30 PP actuels mais arrêt de l'aide de l'UE à leur mise en œuvre	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 Maintien des 30 PP actuels avec une approche purement réglementaire de leur mise en œuvre	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]
A1B4 Maintien des 30 PP actuels avec une coopération renforcée	[0]	[++]	[+++]	[+++]

A1B5 Maintien des 30 PP actuels avec gestion opérationnelle entièrement assurée à l'échelon de l'UE	[0]	[++]	[-]	[+]
A2 Abandon des orientations	[-]	s.o.	s.o.	s.o.
A3B1 Sélection par les EM de nouveaux PP (Essen 2) avec maintien de l'approche actuelle pour leur mise en œuvre	[+]	[0]	[+]	[0]
A3B2 Sélection par les EM de nouveaux PP (Essen 2) avec arrêt du soutien de l'UE pour leur mise en œuvre	[+]	[0/-]	[-]	[-]
A3B3 Sélection par les EM de nouveaux PP (Essen 2) avec une approche purement réglementaire pour leur mise en œuvre	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
A3B4 Sélection par les EM de nouveaux PP (Essen 2) avec coordination renforcée	[+]	[++]	[+++]	[++]
A3B5 Sélection par les EM de nouveaux PP (Essen 2) avec gestion opérationnelle entièrement assurée à l'échelon de l'UE	[+]	[++]	[-]	[+]
A4B1 Réseau à deux niveaux (central - global) avec maintien de l'approche actuelle pour la mise en œuvre	[++]	[0]	[+]	[0]
A4B2 Réseau à deux niveaux (central - global) sans soutien de l'UE pour la mise en œuvre	[++]	[0/-]	[-]	[-]
A4B3 Approche purement réglementaire de la mise en œuvre	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A4B4 RTE-T à deux niveaux (central - global) Coordination renforcée	[++]	[++]	[+++]	[+++]

A4B5 Réseau à deux niveaux (central - global) avec gestion opérationnelle entièrement assurée à l'échelon de l'UE	[++]	[++]	[-]	[+]
A5B1 RTE-T dense avec maintien de l'approche actuelle pour la mise en œuvre	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 RTE-T dense avec arrêt du soutien de l'UE pour la mise en œuvre	[+++]	[0/-]	[-]	[-]
A5B3 RTE-T dense Approche purement réglementaire de la mise en œuvre	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A5B4 RTE-T dense avec coordination renforcée	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 RTE-T dense avec gestion opérationnelle entièrement assurée à l'échelon de l'UE	[+++]	[++]	[-]	[+]

Légende: (incidence) [-] négative; [0] nulle; [+] faible; [++] moyenne; [+++] élevée.

Parallèlement, la cohérence de chaque scénario avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité a été évaluée. Deux scénarios de planification, «A2/Abandon des orientations» ou «A5/Approche en vue d'un réseau dense» et deux scénarios de mise en œuvre, «B3/Approche réglementaire uniquement» et «B5/Gestion opérationnelle entièrement assurée à l'échelon de l'UE» ont été jugés incompatibles avec ces principes. De ce fait, toute combinaison incluant l'un ou l'autre de ces scénarios a été écartée des options viables. L'option A5B4 a donc été abandonnée, alors qu'elle était la plus prometteuse au regard des critères d'efficacité pour agir sur les facteurs actuels et ainsi réaliser les objectifs de la politique du RTE-T¹.

Ce processus de première analyse des options politiques envisageables a réduit l'éventail de choix à deux options permettant d'agir sur toutes les causes des difficultés recensées:

- L'option 1 (A3B4), qui combine une approche de la planification s'inscrivant pour l'essentiel dans le prolongement de la politique actuelle, avec quelques modifications sur la base de l'expérience acquise et une coordination renforcée pour la mise en œuvre; et

¹ D'autres arguments jouaient cependant en sa défaveur, en particulier ses coûts très élevés qui limitaient sa rentabilité, et des travaux étendus d'infrastructures qui ne pouvaient être achevés pour 2030.

- L'option 2 (A4B4), qui combine une approche plus volontariste pour la coordination de la planification, consistant à déterminer une configuration optimisée pour le «cœur» stratégique du RTE-T, avec la même approche de coordination renforcée pour la mise en œuvre.

Les incidences de ces deux options ont été évaluées par rapport au scénario de référence, c'est-à-dire au maintien de l'approche actuelle de la politique RTE-T.

5. ANALYSE DES IMPACTS

Le tableau ci-dessous propose une présentation synoptique des incidences liées aux options envisagées sur d'autres aspects économiques, sociaux et environnementaux.

	Option 1	Option 2
Incidences économiques		
Incidences sur le secteur des transports		
- modalité et efficacité du système de transport	+	++
- saturation et temps de trajet	+	++
- charge administrative	+	++
Autres incidences économiques		
- commerce avec les pays voisins et les autres pays tiers	+	++
- croissance économique	+	++
- innovation	+	++
- compétitivité de l'UE	+	++
Incidences sociales		
Emplois		
- emplois liés aux investissements dans les infrastructures	++	++
- effets sur l'emploi dans le secteur des transports	+	++
Santé et sécurité publiques		
- sécurité routière	+	++
Accessibilité et cohésion territoriale	+	++
Incidences environnementales		
Émissions		
- changement climatique	=	+
- pollution atmosphérique	++	++

- bruit	=	+
Consommation d'énergie	+	+
Utilisation des sols	-	-

L'analyse permet de constater ce qui suit :

- les options 1 et 2 auraient une incidence *économique* globalement plus positive, tant au niveau macroéconomique que pour le système européen de transport, que le scénario de référence. L'option 2 semble préférable, car ses incidences positives sont les plus fortes sur tous les aspects pris en considération.
- En ce qui concerne les incidences *sociales*, les options 1 et 2 ont des incidences positives plus fortes que la politique actuelle en termes de création d'emplois. L'impact sur la sécurité devrait également être positif dans les deux options, mais dans une moindre mesure, en raison, dans les deux options, de l'effet de rebond: des volumes de transport accrus sur un réseau à la configuration améliorée. L'option 2 serait préférable en raison d'effets positifs plus importants.
- En ce qui concerne les aspects *environnementaux*, l'effet de rebond lié à l'amélioration de l'efficacité des transports dans les options 1 et 2 limitera l'incidence positive de la réduction des émissions et de la consommation d'énergie liée à la décongestion et au transfert modal. Dans l'option 1, l'incidence sur l'utilisation des sols et la biodiversité pourraient s'avérer particulièrement négatifs, car la sélection de nouveaux projets prioritaires entraînerait la construction de nouvelles infrastructures, alors qu'elle serait moindre dans l'option 2, du fait des efforts pour interconnecter au mieux les infrastructures existantes. L'option 2 apparaît préférable de ce point de vue également, vu la plus grande intensité globale des effets positifs.

L'évaluation de l'impact des options présente un certain degré d'incertitude due à l'influence de facteurs difficiles à prévoir ou à quantifier. Il s'agit: de facteurs inhérents aux options de politique, tels que les modifications possibles de la configuration du réseau ou de l'incidence des décisions budgétaires au niveau de l'Union, des États membres ou des régions; ou de facteurs extérieurs aux choix politiques en matière d'infrastructures de transport, tels que de nombreuses synergies et compromis avec d'autres mesures concernant les transports, des évolutions technologiques sur le long terme ou des valeurs d'agréments liées à l'environnement.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Chaque option apporterait des améliorations sensibles par rapport à la politique de référence, tant en termes d'efficacité dans la réalisation d'objectifs spécifiques qu'en termes d'incidences économiques, sociales et environnementales. L'option 2, en raison d'une coordination accrue aussi bien au niveau de la planification que de l'exécution, aurait un impact positif global supérieur.

En termes d'efficacité, les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux de l'option 2 sont plus élevés que ceux de l'option 1, pour des coûts de mise en œuvre similaires; le rapport coût-bénéfice est donc meilleur pour l'option 2 que pour l'option 1.

Enfin, l'option 2 pourrait s'avérer la plus efficace pour limiter les compromis entre l'économique, le social et l'environnement, par rapport aux deux autres politiques.

7. SUIVI ET EVALUATION

La Commission analyse et évalue les progrès dans la mise en œuvre de la politique RTE-T sur la base des rapports annuels, une pratique qui accompagnera l'exécution de la politique RTE-T quelle que soit la stratégie adoptée.

De plus, la Commission et ses agences, notamment l'agence exécutive pour le RTE-T, ainsi que les coordonnateurs européens, dont le mandat et le rôle seraient maintenus dans toutes les options envisageables, continueront d'assurer un suivi constant d'une série d'indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs opérationnels, tels qu'énoncés dans le présent rapport.