

PARLEMENT EUROPÉEN

Direction générale des études

DOCUMENT DE TRAVAIL

LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX TRANSEUROPEËNS DE TRANSPORT

Série Transports

E - 4

LA PRÉSENTE PUBLICATION EST DISPONIBLE EN ALLEMAND, EN ANGLAIS, EN ESPAGNOL, EN FRANÇAIS ET EN ITALIEN.

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, AVEC CITATION DE LA SOURCE, INFORMATION PRÉALABLE DE L'ÉDITEUR ET ENVOI À CE DERNIER D'UN EXEMPLAIRE DU TEXTE REPRODUIT OU TRADUIT.

ÉDITEUR: PARLEMENT EUROPÉEN
 DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES
 L - 2929 LUXEMBOURG

AUTEUR: FRANCO PIODI
 DIVISION AFFAIRES ÉCONOMIQUES
 TEL.: (00352) 4300-4457
 FAX : (00352) 4300-2506

JANVIER 1997

PARLEMENT EUROPÉEN

Direction générale des études

DOCUMENT DE TRAVAIL

LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX TRANSEUROPEËNS DE TRANSPORT

Série Transports

E - 4

5-1997

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	5
1. Présentation de l'étude	5
2. Le concept du "réseau transeuropéen" et son évolution	5
3. Le rôle de la Communauté dans la politique des réseaux	8
4. La <i>question</i> du réseau transeuropéen de transport	8
5. Hypothèses de départ	10
I. LE CADRE NORMATIF	12
1. Les réseaux transeuropéens dans le cadre du traité	12
2. Les fonctions d'orientation et d'harmonisation	14
3. La fonction du financement en général	16
4. L'utilisation des fonds communautaires expressément affectés aux réseaux transeuropéens	17
5. La fonction de coordination	20
6. Aspects juridiques de la participation du secteur privé	21
II. LES OBJECTIFS ET LA DÉFINITION DES PROJETS	23
1. Le Conseil européen de Copenhague et les débuts des réseaux transeuropéens	23
2. Croissance, compétitivité, emploi: le cadre macro-économique	23
3. Le rôle des réseaux transeuropéens	24
4. Principes de la politique des transports et architecture des réseaux transeuropéens	26
5. <i>L'histoire</i> des Orientations: le groupe Christophersen	28

6. <i>L'histoire</i> des Orientations: la procédure de codécision	30
Annexe: Liste des projets prioritaires retenus par le Conseil européen d'Essen les 9 et 10 décembre 1994	33
III. COÛTS ET BÉNÉFICES DES PROJETS	34
1. Les investissements nécessaires	34
2. Bénéfices et situation financière: projets de liaisons ferroviaires à grande vitesse	36
3. Bénéfices et situation financière: projets de liaisons ferroviaires classiques	37
4. Bénéfices et situation financière: projets de transport combiné	37
5. Bénéfices et situation financière: projets routiers	38
6. Bénéfices et situation financière: projets d'autre nature ou de nature mixte	39
Tableau III/1 - Investissements et financement communautaire en faveur des projets prioritaires	40
Tableau III/2 - Autres projets importants	41
IV. LE FINANCEMENT NATIONAL	43
1. Les sources de financement publiques	43
2. Les finances des États membres	44
3. Avertissements quant aux paragraphes suivants	46
4. La zone centrale: Allemagne, France, Benelux	46
5. La zone baltique: Danemark, Suède et Finlande	50
6. La zone atlantique: Royaume-Uni et Irlande	52
7. La zone ibérique: Espagne et Portugal	53
8. La zone alpine: Italie et Autriche	54
9. La Grèce	56

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Tableau IV/1 - Total des investissements en infrastructures de transport dans les États membres de la Communauté	58
Tableau IV/2 - Distribution par mode des investissements en infrastructures de transport dans les États membres en 1993	59
V. LE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE	60
1. Panorama général des ressources communautaires	60
2. Le financement spécifique par le budget communautaire	60
3. Le supplément refusé	62
4. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)	63
5. Le Fonds de cohésion	64
6. La Banque européenne d'investissement (BEI) en général	65
7. La BEI et les réseaux transeuropéens de transport	66
8. Le Fonds européen d'investissement (FEI).....	68
Tableau V/1 - Financement par le Fonds de cohésion des projets prioritaires	70
Tableau V/2 - Financements de la BEI	71
VI. LA PARTICIPATION DU PRIVÉ.....	72
1. L'évolution historique de la participation privée	72
2. La participation du privé dans certains États membres	74
3. Les aspects économiques de la participation privée	77
4. Le privé comme bailleur de fonds	78
5. Le privé comme entrepreneur d'infrastructures	79
6. La phase de la promotion et de la préparation.....	80

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

7. La phase de la construction.....	82
8. La phase de la gestion.....	83
9. Autres réflexions sur la formule B.O.T. du point de vue de l'entrepreneur privé	85
10. La formule B.O.T. du point de vue du commettant.....	85
11. La formule B.O.T. du point de vue de l'utilisateur	86
CONCLUSIONS	87
1. La question de la rentabilité financière	87
2. Une proposition en matière d'immobilisation financière	88
3. La question des risques	89
NOTE CRITIQUE SUR LES SOURCES ET LA LITTÉRATURE	90

INTRODUCTION

1. Présentation de l'étude

Le présent document de travail, qui s'inscrit dans le programme de recherche 1996 de la Direction générale des études du Parlement européen, a été élaboré au sein de ladite direction générale à la demande de la commission des transports et du tourisme. Il constitue une refonte du document de travail précédent, publié en 1994 sous le même titre.

Il a fallu deux années, après la rédaction de ce premier document, pour que la décision relative aux **Orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport** en arrive au terme de son parcours tourmenté¹; le règlement financier relatif aux réseaux transeuropéens² a, quant à lui, également été adopté. Si on peut considérer que le cadre normatif est désormais défini dans ses grandes lignes, les mesures d'ordre financier que les États membres s'emploient à mettre en oeuvre pour satisfaire aux critères de convergence prévus pour le passage à la troisième phase de l'Union monétaire ont encore ajouté aux graves difficultés que posait en soi le financement des réseaux du fait de l'énormité des ressources en jeu. Ce dossier mérite donc d'être suivi avec la plus grande attention; les réseaux de transport en particulier présentent des aspects singulièrement délicats.

Si le présent document de travail a pour thème principal le financement des réseaux, il visera également à faire le point sur la situation générale des projets prioritaires.

2. Le concept du "réseau transeuropéen" et son évolution

Avant d'aborder quant au fond la question spécifique des réseaux de transport, il paraît utile de dire quelques mots du concept du réseau et de son évolution.

Les années nonante sont pour l'Union européenne l'occasion de faire ses premiers pas dans la politique des infrastructures. Ce qui n'est d'abord qu'un objectif poursuivi dans le cadre d'autres fonctions en vient ensuite, avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, à relever d'une attribution directe de fonctions. Il s'agit là d'une innovation beaucoup plus radicale que ce qu'en laisse penser l'intérêt que lui ont réservé généralement hommes politiques, chercheurs et journalistes. L'histoire montre en effet que les travaux publics ont toujours joué dans la vie des États un rôle qui déborde

¹Il s'agit de la décision 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996, publiée au JO L 228 du 9.9.1996, qui lui est entièrement consacré.

²Règlement 2236/95, du 18 septembre 1995, déterminant **les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens**, JO L 228 du 23.9.1995, p. 1.

largement leurs fonctions spécifiques et les effets qu'ils induisent sur le plan de l'économie et de l'emploi. Référence est faite là à la fonction symbolique de matérialisation du pouvoir qui de nos jours encore est loin d'avoir une importance négligeable. L'attribution de pareille fonction à l'Union est le gage d'un renforcement potentiel de sa légitimité politique.

S'il est vrai que l'Union a toujours eu son mot à dire dans le domaine des infrastructures, grâce aux financements qu'elle octroie sur ses propres fonds, ses nouvelles fonctions lui confèrent un rôle déterminant dans le processus de décision que les travaux publics impliquent à tous les niveaux de gouvernement des États membres et doivent être considérées comme un élément important de la construction même de la Communauté.

La politique communautaire des infrastructures a été conçue de manière à éviter que les interventions ne soient pas coordonnées dans une vision d'ensemble et, partant, aient une efficacité limitée. L'instrument retenu pour poursuivre cet objectif est celui des **réseaux transeuropéens** qui témoignent d'une approche intégrée des systèmes de communication à l'usage des pays membres de l'Union européenne et, dans une perspective plus large, du continent tout entier. Et si de **systèmes de communication** il est question, c'est que les réseaux transeuropéens touchent à tous les systèmes de déplacement, qu'il s'agisse de la transmission de l'énergie, des télécommunications ou des transports auxquels le présent document de travail est consacré spécifiquement.

La nécessité d'une approche intégrée tient à la dimension du marché et au processus d'intégration politique de l'Europe; on peut observer, en parcourant l'histoire, que tout système politico-économique se dote d'un système de communications fonctionnel propre. En Europe par exemple, le réseau des transports, qui s'est adapté aux frontières des États nationaux, forme un tissu de liaisons étroites à l'intérieur de ces États, mais tend à concentrer le trafic avec les autres États sur les passages frontaliers, qui s'avèrent relativement peu nombreux en comparaison des voies de communication nationales et pâtissent plus que celles-ci des limites morphologiques du territoire.

Cette configuration des réseaux nationaux de transport est telle que le trafic européen procède davantage de sous-systèmes nationaux mis en communication les uns avec les autres que d'un véritable système européen fonctionnel et adapté au marché unique; par ailleurs, l'intensification des échanges internationaux a entraîné une augmentation des goulets d'étranglement aux passages frontaliers qui met en lumière les limites de la situation actuelle.

C'est précisément dans le secteur des transports, où les dysfonctionnements du système de communication sont le plus criants, que le concept des **réseaux transeuropéens** s'impose en tant qu'instrument de l'intégration du marché et de la cohésion économique et sociale, un système de transports plus intégré pouvant contribuer à favoriser la pleine insertion dans le circuit économique européen des régions périphériques, isolées et en retard de développement. L'objectif de cette politique n'est pas de réviser dans un souci d'unité l'organisation du système des transports européens, mais de réaliser l'interconnexion nécessaire entre les sous-systèmes nationaux qui, pour d'évidentes raisons d'économie et de fonctionnement interne du système, restent la structure portante du trafic.

Au nom d'une conception plus moderne du transport, interconnexion et interopérabilité des divers modes de transport se sont retrouvés étroitement liés. Sans vouloir aborder ici les thèmes spécifiques du transport combiné et du transport intermodal, sur lesquels tant la Commission, dans son Livre vert, que le Parlement, dans de nombreuses résolutions, se sont prononcés, nous estimons

évident que l'intégration géographique des transports et celle des modes de transport doivent permettre de mettre en valeur les avantages réciproques.

Historiquement parlant, le concept du **réseau transeuropéen**, d'abord énoncé par la Commission économique des Nations unies, a trouvé son expression au niveau communautaire dans la communication de la Commission "Vers les réseaux transeuropéens" de 1989, dans le sillage de laquelle le Conseil européen de Strasbourg donnait en décembre de la même année mandat à la Commission pour élaborer un programme de travail dans les quatre domaines des réseaux transeuropéens, à l'examen alors, des transports, des télécommunications, de l'énergie et de la formation.

Un an plus tard, en décembre 1990, la Commission s'est acquittée de son mandat avec la publication de la communication "**Vers les réseaux transeuropéens - pour un programme d'action communautaire**" à laquelle les difficultés financières et la complexité du processus de décision empêchent de donner suite. Mais le concept de réseau transeuropéen s'impose dans la formulation même du traité de Maastricht, dont il constitue une composante politique essentielle, même si le passage au niveau "constitutionnel" s'est soldé par la perte de l'application de cette politique à la formation, probablement à cause du caractère strictement infrastructurel que le concept de réseau a acquis.

Autre aspect qui caractérise les réseaux, le fait qu'ils soient **transeuropéens** et non simplement transcommunautaires. Cette qualification spécifique qui leur est donnée est à relier à la géographie européenne et aux événements politiques qui ont marqué le continent ces dernières années. Sous l'angle géographique, il n'est pas possible, dans les communications entre le nord et le sud de la Communauté, plus particulièrement entre l'Allemagne et l'Italie, d'éviter le transit à travers des pays non communautaires (Suisse et Autriche), avec les problèmes que cela pose liés à l'orographie du territoire et à certaines orientations spécifiques de la politique de la circulation. Dans le domaine de la transmission de l'énergie et des télécommunications également, certaines liaisons avec les pays tiers doivent continuer à être assurées.

Il faut ajouter à ces considérations l'intensification des relations déjà importantes avec les pays de l'AELE dans le cadre de l'Espace économique européen, et le fait que les changements qui se sont succédé en Europe de l'Est à partir de 1989 ouvrent des perspectives d'échanges énormes avec les pays de cette partie du continent au développement desquels la Communauté européenne consacre beaucoup d'énergie.

Clé de la politique des infrastructures, les réseaux transeuropéens peuvent également être utilisés à des fins conjoncturelles comme instrument de relance de l'emploi, la réalisation de projets spécifiques favorisant l'embauche. Mais une politique des infrastructures réclame des investissements massifs qui, dans une période de récession et de limitation des ressources financières publiques, imposent le recours à des capitaux privés, lesquels ne peuvent être mobilisés que sur la promesse d'une rentabilité convenable. Rémunérer le capital privé revient à augmenter soit le coût de la construction, soit celui de la gestion, des infrastructures et, indirectement, à augmenter le coût du transport et à créer des entraves à la mobilité.

3. Le rôle de la Communauté dans la politique des réseaux

Un aspect novateur des réseaux transeuropéens réside dans le rapport différent qui s'instaure entre l'intervention communautaire et le projet. Pour les interventions des Fonds structurels, les projets sont laissés à l'initiative des États membres et des organismes publics ou privés éligibles aux Fonds et la Communauté examine la cohérence entre les projets et les objectifs communautaires et leur conformité aux autres critères légaux et économiques, alors que, pour les réseaux transeuropéens, la Communauté détermine les orientations et, dans ce cadre, approuve les projets d'exécution. La position qui est la sienne est donc fondamentalement différente: pour la réalisation des projets relevant des interventions des Fonds structurels, elle fait figure de tierce partie dans le processus de décision qui préside à l'établissement du projet et sa fonction se borne à octroyer le concours communautaire et à opérer les vérifications qui précèdent et suivent cet octroi; s'agissant des réseaux transeuropéens, le projet est le fruit d'un processus de décision interne aux institutions communautaires. Il en résulte que, dans le plein respect, bien sûr, du principe de subsidiarité qui, comme on aura l'occasion de le préciser plus loin, se voit appliqué avec une particulière rigueur à la politique des réseaux, le rôle de la Communauté est là plus large que dans d'autres politiques: c'est un rôle de planification, **d'orientation** selon la terminologie du traité, qui porte également sur l'identification des **projets d'intérêt commun** et place la Communauté dans une position qui n'est pas absolument celle d'un État, lequel s'occupe également de la réalisation des infrastructures, mais qui dépasse celle d'un simple organe de financement.

Cette position particulière confère à la Communauté une responsabilité politique accrue quant au résultat final de son action, ce qui impose une approche plus globale: sur le plan de la réalisation, le projet d'intérêt commun devra être propre à permettre facilement l'élaboration de **projets d'exécution**, c'est-à-dire qu'il devra présenter un degré élevé de faisabilité; sur le plan financier, la mobilisation des ressources publiques et privées nécessaires prend une dimension communautaire.

4. La question du réseau transeuropéen de transport

La politique des réseaux transeuropéens¹, un des points forts des réformes introduites à Maastricht, se voyait conférer par les stratégies de la Communauté un rôle décisif en matière de croissance et de développement². Si dès le début de sa mise en oeuvre, de graves difficultés se sont

¹L'article 129B du traité désigne, outre le réseau des transports, celui des télécommunications et de l'énergie. En dépit des intentions des États membres, au moment de la rédaction du traité, le titre XII n'a pas donné vie à une politique unique des réseaux, mais à un simple élargissement sur le plan des infrastructures de politiques préexistantes.

²Ce rôle se trouve évoqué pour la première fois, de manière complète, dans le Livre blanc de la Commission **Croissance, compétitivité, emploi**, Luxembourg (Eur-op) 1994, présenté au

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

posées dont certaines, éminemment politiques, tenaient à l'équilibre à assurer entre le Conseil et le Parlement dans le processus de décision et au choix des projets spécifiques, il en est une autre tout aussi essentielle, qui consistait à trouver les ressources financières nécessaires pour réaliser les ouvrages, autrement dit le problème du financement, qui fait l'objet du présent document de travail.

Le véritable noeud de ce problème spécifique auquel se heurte la politique des réseaux tient au fait qu'elle coïncide avec les efforts de **convergence** des politiques économiques et financières attendus des États membres dans la perspective de la réalisation de l'Union monétaire. Ce dernier objectif a imposé l'adoption de politiques financières de limitation des dépenses et des dettes publiques difficilement conciliables avec le financement de projets fort coûteux et la Communauté européenne ne peut d'ailleurs pas assumer les charges de la réalisation des réseaux transeuropéens, tant parce que ses comptes sont liés à une **discipline budgétaire** rigoureuse, que parce que la prise en charge de telles dépenses reviendrait à éluder les paramètres de convergence imposés aux États membres¹, d'autant plus que c'est encore à ces États membres que le poids de ces dépenses incomberait en dernier ressort par le détour d'une augmentation nécessaire des ressources communautaires.

Dans ce contexte, le **financement des réseaux doit faire appel aux capitaux privés sous des formes qui n'affectent pas l'endettement des États membres ou de la Communauté**. Tel est le premier aspect du problème qui implique cependant une série de vérifications dont la première tient à la réponse à donner à la question suivante: *à partir de quel niveau de rentabilité le privé trouve-t-il son intérêt à investir dans des infrastructures?* Cette question en appelle directement une autre, en miroir: *les infrastructures sont-elles en mesure d'assurer la rentabilité souhaitée par le privé?*

Si à la première question, une réponse unique peut être donnée pour les trois réseaux transeuropéens, la seconde appellera une réponse différenciée selon le réseau, en fonction vraisemblablement, de la valeur ajoutée intégrée dans le prix demandé pour l'utilisation des infrastructures composant chaque réseau. Le discours sur la rentabilité en a entraîné un autre, sur le prix de l'utilisation qui, dans le secteur des transports, est souvent gratuit. Un deuxième type de problème surgit donc: *quelles implications la cherté de l'utilisation des infrastructures de transport a-t-elle sur les coûts de celle-ci?* Ou encore, à un niveau économique plus global: *quelles seront les conséquences d'un coût élevé du transport sur le taux d'inflation et, partant, sur l'évolution générale de l'économie?*

Le réseau transeuropéen des transports pose donc des problèmes plus complexes que les autres parce que précisément la situation actuelle est plus favorable à l'utilisateur (bien que de manière variable selon les modes de transport), alors que les autres réseaux sont prévus dans des secteurs où les coûts de l'infrastructure sont traditionnellement plus internalisés et où l'impact d'un financement privé des réseaux sera donc moindre voire nul.

¹Selon l'auteur, les entraves financières décrites jusqu'ici ne représentent que l'aspect le plus immédiat d'une situation de pénurie financière qui affecte la plupart des États industrialisés et qui non seulement conditionne lourdement la teneur des politiques économiques et financières qu'ils mènent, mais produit en outre des effets sur le plan institutionnel qui échappent au cadre du présent document.

La solution idéale qui peut être apportée au problème du financement du réseau des transports consiste donc à utiliser un savant mélange de ressources publiques et privées, propre à atténuer la somme des effets inflationnistes induits par la dépense publique relative à la réalisation d'une infrastructure et de ceux induits par le prix d'utilisation de l'infrastructure en tenant compte du temps nécessaire pour éteindre la dette publique contractée pour l'ouvrage et de la durée de la concession de cet ouvrage.

Il s'agit évidemment d'une solution optimale du point de vue économique qui peut ne pas être viable sur le plan financier du fait des critères de convergence, mais également des critères nationaux, pesant sur les budgets des États membres, ce qui ramène aux deux premières questions, qui concernent la participation des capitaux privés.

5. Hypothèses de départ

Les termes de la question financière des réseaux transeuropéens des transports étant ainsi définis, des solutions éventuelles peuvent être recherchées tant du côté de l'affectation des ressources publiques, consistant par exemple à libérer les ressources destinées à des secteurs où les capitaux privés peuvent trouver des possibilités d'investissement meilleures pour les utiliser dans les réseaux de transport, que du côté de la mobilisation de ressources privées en faveur des réseaux de transport, consistant à créer les conditions nécessaires pour leur assurer une rentabilité correcte.

En matière d'affectation des ressources publiques, la solution pourrait être, au sein même du système des réseaux transeuropéens, de laisser intégralement au secteur privé les réseaux de télécommunications et d'énergie, qui offrent une rentabilité intéressante en soi, pour concentrer les ressources publiques sur le réseau des transports. Sous l'aspect d'une mobilisation intégrale des ressources privées en revanche, on pourrait songer par exemple à autoriser une gestion privée des infrastructures de transport qui, en dehors de tout contrôle public, soit en mesure de créer elle-même les conditions de sa propre rentabilité.

Il s'agit bien sûr de deux hypothèses aussi extrêmes que théoriques: la première ne permettrait pas en tout cas de dégager des ressources publiques suffisantes pour réaliser le réseau de transport dont les coûts sont énormes; la seconde exigerait de toute manière des interventions publiques pour mettre les investisseurs privés à l'abri de la réalisation d'autres infrastructures concurrençant celles qu'eux-mêmes gèrent, étant donné qu'un élément important de la rentabilité attendue d'un investissement est sa **liquidité** et que les investissements en infrastructures sont par définition des investissements peu générateurs de liquidités qui exigent donc un plus grand rapport et donc des prix plus élevés, qui finiraient en tout état de cause par amener les utilisateurs potentiels à recourir à d'autres infrastructures ou à d'autres modes.

Dans la pratique, le financement des réseaux de transport exige un dosage de ressources publiques et privées, qui tienne compte par ailleurs de la nécessité d'orienter les politiques publiques dans le sens de la rentabilité de l'investissement. Cela signifie que la Communauté, et plus généralement toute administration publique engagée dans la réalisation et la gestion des réseaux de transport, doit aborder les problèmes qui y sont liés dans une perspective différente de la perspective traditionnelle selon laquelle les administrations publiques conçoivent la politique des travaux

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

publics: il s'agit de trouver de nouvelles formes de financement qui associent de la manière la plus adaptée possible à chaque infrastructure les ressources publiques et privées.

La chose exige des organes publics concernés qu'ils optent pour une conception globale de la fonction financière, qui ne se limite pas à de la "trésorerie", mais soit capable d'exploiter tous les instruments de l'ingénierie financière la plus moderne. Cela impose la création de structures d'organisation adaptées en mesure de gérer un savoir-faire financier étranger au bagage traditionnel de "capabilité" d'un organe administratif.

Telle est l'approche qui sera suivie dans le présent document de travail.

I. - LE CADRE NORMATIF

1. Les réseaux transeuropéens dans le cadre du traité

Les réseaux transeuropéens sont prévus par le titre XII du traité sur l'Union européenne.

L'article 129B traduit en termes normatifs les considérations développées dans l'introduction concernant le rôle et la nature des réseaux transeuropéens, qui sont définis comme des *"infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie destinées à contribuer à la réalisation du marché unique et au renforcement de la cohésion économique et sociale. La Communauté européenne contribue à leur établissement et à leur développement, en favorisant l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux"*.

Ressortent en caractères gras certains aspects importants de la notion de réseau transeuropéen: les domaines d'application, la situation quant au principe de subsidiarité (la "contribution" qui suppose que l'essentiel de l'action revienne aux États), et enfin les objectifs (interconnexion, interopérabilité et accès) qui établissent le lien fonctionnel entre une infrastructure et les réseaux nationaux en justifiant l'intervention communautaire, indépendamment de l'intérêt structurel de l'ouvrage.

Parmi ces aspects, le contexte et les objectifs ont essentiellement une valeur politique alors que de nature juridique est le principe de subsidiarité, établi sur le plan général par l'article 3B du traité sur l'Union européenne, qui prévoit quatre limitations à l'action communautaire:

- **le domaine de compétence:** la Communauté, à la différence des États, ne peut intervenir là où le traité ne lui a pas conféré un pouvoir spécifique; elle n'a donc pas cette compétence générale qui qualifie l'État;
- **la complémentarité:** l'intervention de la Communauté s'ajoute et ne se substitue pas à celle de l'État et seulement dans les cas où cette dernière est insuffisante;
- **l'échelle de l'intervention:** celle-ci se justifie si l'action a, par ses dimensions et ses effets, un intérêt communautaire;
- **la proportionnalité** entre l'action et les objectifs du traité.

Ces limitations doivent être considérées dans la perspective des fonctions prévues par le traité en matière de réseaux transeuropéens: au sens de l'article 129C paragraphe 1 du traité, la Communauté exerce les fonctions d'**orientation** et d'**harmonisation** et participe à celle du **financement**, alors que le paragraphe 2 du même article réserve la **coordination** des politiques nationales aux États membres.

Il faut d'abord observer que l'attribution à l'Union d'une fonction d'orientation revient à reconnaître que le développement des infrastructures d'intérêt majeur est un objectif qui peut mieux être atteint s'il est défini au niveau communautaire et qu'en d'autres mots la subsidiarité tient en l'occurrence à des considérations d'échelle.

Les effets limitatifs du principe de subsidiarité se retrouvent clairement, en ce qui concerne la fonction d'orientation, dans la nécessité d'obtenir l'approbation des orientations et des projets d'intérêt commun par l'État dont le territoire est concerné¹. Il s'agit substantiellement d'un droit de veto qui exclut que les décisions communautaires l'emportent sur les choix des autorités nationales, mais dans certains régimes on peut également y voir un transfert du pouvoir de décision dans des matières déterminées des niveaux de gouvernement décentralisé au niveau de gouvernement central. La chose peut se produire lorsque des ouvrages particuliers qui, sur la base de l'organisation interne d'un État, sont de la compétence d'un niveau de gouvernement décentralisé, s'inscrivent dans un réseau transeuropéen; dans ce cas, l'Union adopte ses propres mesures d'orientation qui, en ce qu'elles sont territorialement localisées, devront être approuvées par l'État membre et, normalement, par le gouvernement central, si l'ordre interne ne prévoit pas la participation des gouvernements régionaux à la formulation des positions nationales sur le plan communautaire. On a évoqué cet aspect, qui n'entre pas strictement dans le champ du présent document, pour prouver que l'application du principe de subsidiarité peut produire des effets inattendus en relation avec les caractéristiques des systèmes internes.

Enfin, sur le plan du financement des réseaux transeuropéens, le principe de subsidiarité produit deux effets, l'un d'élargissement, l'autre de limitation des fonctions communautaires. Le premier effet, d'élargissement, concerne les ouvrages qui, de par leurs dimensions, pourraient ne pas être éligibles au financement (critère **d'échelle** de la subsidiarité), mais qui le deviennent grâce aux effets qu'ils produisent au plan de l'interconnexion, de l'interopérabilité et de l'accès sur le réseau transeuropéen dans son ensemble (critère de **proportionnalité**); on peut prendre l'exemple d'un contournement urbain qui acquiert un intérêt communautaire en ce qu'il met en liaison des autoroutes d'importance européenne et en permet l'accès. L'effet limitatif tient à la **complémentarité** par rapport à l'intervention de l'État sanctionnée par l'article 129C paragraphe 1 troisième tiret du traité dont il a été largement question déjà. Qu'on se limite ici à souligner que le principe de la complémentarité, appliqué au financement, n'attribue pas à l'État concerné un pouvoir de veto sur le projet, pouvoir qui lui revient déjà pour la définition des orientations et des projets d'exécution selon l'article 129D deuxième alinéa mais le rend responsable du choix qu'il fait d'affecter ses ressources financières propres à des projets qui s'inscrivent dans les réseaux transeuropéens, lesquels, en l'absence de son apport financier, ne bénéficieraient pas non plus de l'intervention communautaire.

Enfin, l'Union est exclue de la fonction de coordination là où lui est réservé le simple rôle de niveau de gouvernement "lié" et où, en substance, elle est simplement informée. En fait on n'a pas voulu reconnaître à la Communauté la moindre faculté d'intervention dans des politiques nationales non expressément prévues par le traité; on peut donc affirmer que cette exclusion ne procède pas tant du principe de la subsidiarité que de celui de la **spécificité** des compétences communautaires.

¹Article 129D du traité.

En conclusion, la politique des réseaux transeuropéens se présente, dans le contexte des politiques communautaires, comme une politique horizontale, c'est-à-dire une politique d'intégration de diverses politiques aux fins de caractère général, que sont la cohésion et le marché intérieur. Dans cette politique, la Communauté commence à exercer les premières compétences qui relèvent du domaine de la planification territoriale et, du fait précisément de l'étroite connexion que ce domaine présente, dans la conception traditionnelle de l'État national, avec l'exercice de la souveraineté, la compétence communautaire se voit imposer un maximum de limites qui se traduisent sur le plan des normes par une application rigoureuse du principe de subsidiarité.

2. Les fonctions d'orientation et d'harmonisation

L'article 129C du traité attribue à la Communauté des fonctions d'orientation et d'harmonisation dans le domaine des réseaux transeuropéens. La première consiste à définir les objectifs, les priorités et les grandes lignes des actions envisagées. Toutes ces indications tiennent dans un acte, les **orientations**, qui identifient également les **projets d'intérêt commun**. La fonction d'orientation comporte en conséquence deux phases distinctes de l'établissement des politiques publiques: la définition de la stratégie et la planification des interventions.

Le contenu qui doit être celui des orientations n'est pas spécifié, ce qui laisse à l'Union la liberté stratégique la plus large concernant les objectifs prévus par l'article 129B du traité. Dans la décision sur les **orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport**¹, les objectifs, les priorités et les lignes d'action sont indiqués pour les différents modes et incluent les choix déjà opérés pour certains modes avec les **schémas directeurs**².

Dans le cadre des orientations, les **projets d'intérêt commun** constituent la phase de la planification proprement dite et consistent à identifier l'infrastructure ou l'intervention spécifique qui, coordonnée avec d'autres, compose le réseau. Il est question d'"infrastructure" ou d'"intervention" parce qu'un projet spécifique peut également consister à adapter une infrastructure préexistante pour l'intégrer dans le réseau.

Une disposition fondamentale concernant les projets tient à leur "viabilité économique potentielle", dont l'action de la Communauté doit tenir compte (article 129C paragraphe 1 dernier

¹Il s'agit de la décision n° 1692/96/CE du Parlement et du Conseil du 23 juillet 1996 publiée au JO L 228 du 9.9.1996.

²Décisions du Conseil n°s 93/628, 629, 630/CEE du 29.10.1993 concernant **l'établissement d'un réseau transeuropéen de transport combiné, l'établissement d'un réseau routier transeuropéen et le développement d'un réseau transeuropéen de voies navigables** (JO L 305 du 10.12.1993). Précédemment, le 17 décembre 1993, le Conseil avait adopté la résolution **sur le développement du réseau européen de trains à grande vitesse** (JO C 33).

alinéa). Même si elle reprend un critère lié à l'octroi des concours des Fonds structurels, cette disposition s'applique non seulement à la fonction du financement, mais également à celle de l'orientation tant parce qu'elle fait clairement référence à l'**action de la Communauté**, que parce que, selon la logique de la politique des réseaux, les orientations jouent un rôle de planification qui suppose l'évaluation du potentiel économique, abstraction faite même du financement.

"*Les orientations et projets d'intérêt commun qui concernent le territoire d'un État membre requièrent l'approbation de l'État membre concerné*", stipule le deuxième alinéa de l'article 129D du traité. Cette disposition, dont l'interprétation ne laisse planer aucun doute, constitue l'application la plus évidente à la politique des réseaux transeuropéens du principe de subsidiarité, qui sera illustré au paragraphe 5 du présent chapitre; elle représente aussi la limitation la plus nette de la fonction communautaire d'orientation.

À la fonction d'orientation est téléologiquement liée celle de l'**harmonisation** prévue par l'article 129C paragraphe 1 deuxième tiret qui confère à l'Union le pouvoir de mettre en oeuvre toute action favorisant l'interopérabilité, en faisant plus particulièrement référence à l'harmonisation des normes techniques. Il s'agit en substance d'une spécification du pouvoir général de rapprochement des législations prévu par l'article 100 du traité. C'est là une spécification qu'a imposée la nature des réseaux transeuropéens, qui concourent en tant qu'instrument à la réalisation du marché intérieur et pour lesquels il aurait été difficile d'appliquer directement l'article 100 qui, faisant référence à l'instauration du marché commun, concerne la circulation des biens, des services et des personnes, mais moins sûrement les techniques spécifiques des travaux publics.

Pour la fonction d'orientation, la procédure de codécision est prévue alors que la fonction d'harmonisation est régie par l'article 189C. La première définition des orientations concernant le réseau transeuropéen des transports¹ a suivi un processus interminable qui a mis en lumière une forte concurrence non seulement entre le Parlement européen et le Conseil, qui n'a pas été absente, mais surtout entre le Parlement européen et les États membres qui, jusqu'au Conseil européen de Copenhague de juin 1993, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, ont invité la Commission à instituer un **groupe des représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement**, généralement dénommé *groupe Christophersen*, du nom du commissaire qui l'a présidé. Ce groupe a indiqué une série de **projets prioritaires** d'infrastructure, qui ont été ensuite adoptés par les Conseils européens de Corfou et d'Essen, tous deux en 1994. La notion de **projet prioritaire** n'est prévue par aucun texte normatif, mais elle s'est imposée dans le débat politique sur les orientations en le grevant fortement au point de vider de toute signification la notion des projets d'intérêt commun, car il est vite devenu évident que les fonds disponibles pour la réalisation des réseaux auraient été concentrés, sinon complètement absorbés, par les projets prioritaires, enfin inscrits dans les orientations à *titre indicatif*². Si l'on veut conférer aux projets prioritaires, *ex post*

¹Décision 1692/96 du 23 juillet 1996, citée.

²Ainsi l'article 19 de la décision déjà citée, **Orientations...** Cet article, intitulé **Projets spécifiques** évite soigneusement d'utiliser la locution *projets spécifiques*, se limitant à les définir

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

comme étant *ceux auxquels le Conseil européen d'Essen a attribué une importance particulière*. L'annexe III qui les énumère s'intitule **Liste des 14 projets retenus par le Conseil européen à Essen les 9 et 10 décembre 1994**.

et avec la pleine conscience qu'il s'agit là d'une interprétation fort poussée, une base juridique, il semble à l'auteur que celle-ci pourrait être l'article 129D deuxième alinéa du traité, qui attribue à chaque État membre le pouvoir d'approuver les orientations et les projets communs qui concernent son territoire: dans cette perspective, les projets prioritaires traduiraient l'exercice de ce pouvoir, mais d'une manière concertée avec les autres États membres et à titre préalable de l'adoption des orientations elles-mêmes.

3. La fonction du financement en général

La fonction du financement est réglementée, dans le traité, par l'article 129C paragraphe 1 troisième tiret qui établit certains critères d'éligibilité au financement communautaire:

- les projets doivent être d'intérêt commun et **identifiés dans le cadre des orientations envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens;**
- ces projets doivent être **financés par les États membres;**
- la Communauté **appuie** les efforts financiers des États membres.

Le premier critère exclut l'éligibilité de projets qui ne sont pas prévus par les instruments d'orientation examinés au paragraphe précédent. Il s'agit là d'une innovation du système de financement communautaire, en ce que, contrairement à la pratique suivie jusqu'ici par les Fonds structurels qui examinent des projets élaborés d'une manière autonome par les organes qui les proposent, la définition du projet est, dans le cadre des réseaux transeuropéens, réservée à l'Union tandis que l'administration nationale en prépare et en assure l'exécution. Cette limitation en matière d'éligibilité concerne donc le choix de l'ouvrage, et non les modalités de son exécution, et a pour effet de séparer l'évaluation de la conformité de l'intervention avec les politiques communautaires de la fonction d'orientation, qui pourra donc se concentrer sur les modalités d'exécution, dont en priorité celles relatives au respect de l'environnement.

Les deuxième et troisième critères posent un problème d'interprétation: *la Communauté européenne peut-elle intervenir financièrement en l'absence d'un financement de l'État membre?* Le problème se pose exclusivement pour les infrastructures à capital privé, car il semble aller de soi que, par **État membre**, on entende non seulement l'État national, mais également ses structures, à savoir les régions, les organes locaux, voire les organes non territoriaux qui se chargent de la construction ou de la gestion des infrastructures.

En ce qui concerne le financement d'ouvrages privés, la question n'a toujours pas fait l'objet d'un large examen doctrinal vu que, notamment, elle ne s'est pas posée concrètement jusqu'ici. Ceux qui l'ont traitée¹ excluent la possibilité que la Communauté européenne finance des ouvrages, même s'ils figurent dans les orientations, pour lesquels un privé n'a pas fait appel préalablement à des contributions de l'État. Selon la lettre du traité, il semble difficile de ne pas partager cette position

¹La question, selon l'auteur du présent document de travail, a été traitée jusqu'ici par J.A. VINOIS: Les réseaux transeuropéens: une nouvelle dimension donnée au marché unique, in "Revue du marché unique européen", n° 1(93), p. 106.

et, étant donné que l'article 129C paragraphe 1 troisième tiret fait expressément référence au Fonds de cohésion pour les réseaux transeuropéens de transport, il est bon de préciser que l'article 3 du règlement du Conseil instituant le Fonds exige expressément un financement par l'État comme condition de l'intervention du Fonds lui-même. Cependant, le fait que cette condition soit prévue par un règlement et non par le traité lui-même apporte en l'occurrence un élément de souplesse, pour le cas où le problème du financement communautaire d'ouvrages privés devrait se poser impérieusement. Il faut observer à vrai dire que la question ne semble pas, dans l'état actuel des choses, d'une importance notable, étant donné que les infrastructures transeuropéennes répondent en général au critère du financement par l'État: l'unique ouvrage privé d'envergure a été en fait jusqu'ici le tunnel sous la Manche, qui a cependant également bénéficié de prêts de la BEI.

4. L'utilisation des fonds communautaires expressément affectés aux réseaux transeuropéens

Les fonds évoqués dans le titre sont régis par un règlement ad hoc¹ qui s'inspire du principe de la subsidiarité et poursuit l'objectif de *renforcer la participation de capitaux privés au financement des réseaux transeuropéens et de développer le partenariat entre secteurs public et privé*². Ce règlement, qui concerne tous les réseaux, met à exécution les dispositions du traité de Maastricht, en précisant les formes et les modalités de l'intervention communautaire faisant appel auxdits fonds.

À ce propos, il paraît opportun de préciser les différences téléologiques qui existent entre les fonds communautaires visés ici, d'une part, et les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, d'autre part, bien plus importants pour ces derniers, qui interviennent également pour financer les réseaux sans pour autant être régis par le règlement à l'examen. Ce sont en fait justement ces différences téléologiques qui justifient la divergence qui peut exister entre les critères qui conditionnent le financement des réseaux transeuropéens: la *mission* des Fonds structurels et du Fonds de cohésion est le développement régional, social ou agricole selon les cas (en l'occurrence, il s'agit surtout du premier) et le financement des réseaux n'est que l'instrument de cette mission, tandis que, pour les fonds évoqués ici, la *mission* est en revanche la réalisation des réseaux, le développement ne venant qu'après, comme conséquence indirecte.

Le règlement de 1995 vise en outre à remédier à certains problèmes qu'une réflexion plus attentive sur les normes du traité et certaines circonstances qui sont intervenues ont mis en évidence.

¹Règlement n° 2236/95 du 18 septembre 1995 déterminant les **règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens** in JO L 228 du 23.9.1995, p. 1. Dans le paragraphe auquel la présente note renvoie, les citations d'articles ou de considérants, sans autre référence, sont censés appartenir au texte du règlement cité ici.

²Huitième considérant.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Une interprétation large y est notamment donnée du concept de **financement par l'État**, dont le financement communautaire est complémentaire: est mis sur le même pied que le premier celui qui est octroyé par des organismes *assimilables aux organismes publics*. La possibilité de financer les infrastructures au moyen de capitaux privés qui, comme on l'a vu au paragraphe précédent, est exclue par le traité, fait ainsi un pas en avant, au nom du pragmatisme qui juge peu probable qu'une infrastructure ne bénéficie pas du financement d'un organisme qui relève de la notion large du financement public reconnue par le règlement qui assimile à l'État, à la région et aux autorités locales, pour le financement, les *organismes opérant dans un cadre administratif ou juridique qui les assimile à des organismes publics, notamment des entreprises publiques ou privées qui gèrent des services publics ou d'intérêt public*¹.

Le concours communautaire peut prendre les formes suivantes²:

- a) cofinancement d'études de faisabilité, d'études préparatoires et de mesures d'appui technique de ces études à hauteur de 50% maximum du coût total d'une étude, sauf cas exceptionnels;
- b) bonifications d'intérêts sur les prêts accordés pour une durée qui ne peut normalement dépasser 5 ans;
- c) contribution aux primes de garanties d'emprunt;
- d) subventions directes.

Les formes visées aux points a) et d) peuvent être cumulées pour produire l'effet optimal, mais elles ne sont utilisées que sélectivement pour tenir compte des caractéristiques spécifiques des réseaux concernés; en d'autres termes, elles devraient être affectées uniquement à des projets d'intérêt particulier pour la poursuite des objectifs sanctionnés par l'article 129B du traité et spécifiés dans les orientations qui, de toute manière, constituent le premier paramètre de sélection des projets éligibles au concours communautaire.

¹Article 2, paragraphe 2.

²Article 4.

Avant d'aborder quant au fond les mécanismes d'octroi du concours, il convient de préciser que celui-ci peut être attribué indépendamment¹ aux **études** et aux **projets**²; la chose a surtout son importance pour le financement des études nécessaires à l'évaluation de l'impact des projets sur l'environnement dont les résultats doivent être joints à la demande de concours concernant les projets. En d'autres termes, la séparation des demandes permet d'obtenir d'abord un concours pour les études de faisabilité, y compris l'évaluation des incidences sur l'environnement³, et de demander ensuite sur cette base un concours pour le projet.

Les conditions d'éligibilité au concours sont l'existence d'**obstacles financiers**⁴ qui s'opposent à la réalisation du projet et sa **conformité au droit et aux politiques communautaires**⁵, les politiques en matière de protection de l'environnement, de concurrence et de passation des marchés publics étant plus particulièrement visées. La première condition n'est qu'une application du principe de subsidiarité, la deuxième, d'un principe général de légalité, pour le droit, et de cohérence, pour les politiques.

Les critères de sélection des projets⁶, hormis celui très général de la poursuite des objectifs communautaires en matière de réseaux transeuropéens, sont leur *viabilité économique potentielle*, c'est-à-dire leur capacité de produire des effets économiques positifs pendant un laps de temps raisonnable⁷ et une *rentabilité financière insuffisante*, selon l'évaluation opérée au moment de la demande: ces critères tendent à privilégier les ouvrages qui, tout en étant utiles sur le plan économique, attirent moins les capitaux privés⁸. Cela ne signifie pas évidemment que la participation privée soit en soi la marque d'une rentabilité et exclue donc le concours communautaire mais bien que le concours communautaire a pour but de réduire les coûts et, donc, d'augmenter la rentabilité, précisément pour favoriser la participation du privé au projet. À ces critères s'en ajoutent d'autres tels que:

¹Cette distinction est implicitement sanctionnée par l'article 9 relatif à la documentation concernant les demandes de concours.

²Par projet, on entend les projets d'intérêt commun identifiés dans le cadre des orientations mais également des parties de ceux-ci qui *forment des unités techniquement et financièrement indépendantes* (article 2, paragraphe 1). Cette extension répond probablement à la nécessité de permettre, en cette période où les ressources financières publiques se font rares, le fractionnement des ouvrages.

³L'évaluation des incidences des projets sur l'environnement est régie par la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 **concernant l'évaluation de l'incidence sur l'environnement de certains projets publics et privés** (JO L 175 du 5.7.1985, p. 40).

⁴Article 5, paragraphe 1.

⁵Article 7.

⁶Article 6.

⁷Par *raisonnable* on entend une période proportionnelle à l'importance de l'investissement et à la "vie" des infrastructures.

⁸Le critère de la rentabilité financière insuffisante peut être ramené à la question des obstacles financiers et donc au principe de subsidiarité, mais prend une connotation toute particulière du fait qu'il ne fait pas référence à l'insuffisance de l'intervention de l'État mais à une incapacité de l'infrastructure de présenter de l'intérêt pour les privés.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

- la *maturité du projet*, c'est-à-dire un état des travaux qui permette de prévoir l'exécution de l'ouvrage en un laps de temps raisonnable¹;
- l'*effet de stimulation de l'intervention communautaire sur les financements publics et privés*, c'est-à-dire l'utilité marginale du concours;
- la *solidité du montage financier du projet*, qui constitue le pendant du critère précédent et tient dans les synergies réalisées par les diverses sources de financement en présence;
- les *effets socioéconomiques directs et indirects, notamment sur l'emploi*;

¹Au cours du débat sur l'adoption des projets d'intérêt commun et des projets prioritaires, il a été question de la notion de la **possibilité de mise en chantier**, autrement dit de la possibilité que les chantiers concernant une infrastructure donnée soient ouverts dans un délai déterminé: seules les infrastructures dont la mise en chantier est possible pourraient être considérées comme prioritaires; la *maturité du projet* est une notion plus large que celle qui vient d'être illustrée dans la mesure où elle ne fait pas spécifiquement référence à une phase déterminée de la réalisation de l'ouvrage.

- les *conséquences sur l'environnement*¹: ce critère ne semble pas, selon l'auteur, tenir dans l'évaluation des incidences sur l'environnement prévue par les directives communautaires en matière de travaux publics qui est déjà exigée comme condition d'éligibilité de la demande, mais dans une évaluation d'ensemble, en comparaison avec les autres projets concurrents.

Le concours communautaire ne peut dépasser le montant minimal jugé nécessaire pour le lancement du projet, à savoir 10% du coût total des investissements, abstraction faite de la distinction entre l'étude et le projet illustrée précédemment. L'interdiction du cumul des divers financements à charge du budget communautaire ne relève en revanche que du principe².

Le règlement régit également la **coordination**³, confiée à la Commission, des projets financés dans le cadre de celui-ci avec les autres projets financés à charge du budget communautaire ou d'autres instruments financiers de la Communauté européenne, y compris les prêts de la BEI; le **suivi et l'évaluation**⁴ opérés par la Commission et les États membres pour vérifier l'utilisation efficace du concours communautaire, et enfin, le **contrôle financier**⁵ qui concerne l'utilisation correcte des concours ainsi que la prévention et la répression des irrégularités.

5. La fonction de coordination

L'article 129C paragraphe 2 du traité n'attribue pas cette fonction à la Communauté, mais aux États membres. Cette coordination, qui concerne les politiques nationales susceptibles d'avoir un impact pour les réseaux transeuropéens, est menée en liaison avec la Commission qui peut prendre des initiatives pour favoriser ladite coordination.

Le texte de la disposition pose un problème d'interprétation. Il stipule en effet: "les États membres coordonnent **entre eux**...". Si, comme on l'a vu, c'est d'une coordination des politiques nationales avec la politique communautaire des réseaux qu'il est question, chacun des États doit alors coordonner ses politiques (des infrastructures, de l'aménagement du territoire et des finances en premier lieu) avec la politique communautaire; s'agissant d'une coordination "verticale", on

¹Ce critère est une application concrète aux réseaux transeuropéens de la dernière règle contenue à l'article 130R, paragraphe 2, premier alinéa du traité: *Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques de la Communauté.*

²Article 5, paragraphes 2, 3 et 4.

³Article 14.

⁴Article 15.

⁵Article 12.

comprend mal ce "**entre eux**", qui supposerait une coopération "horizontale" entre les politiques nationales.

6. Aspects juridiques de la participation du secteur privé

Les finalités spécifiques du présent document de travail exigent d'illustrer les formes juridiques éventuelles de la participation du secteur privé à la réalisation des réseaux transeuropéens.

Traditionnellement, les administrations publiques qui n'estiment pas devoir réaliser directement une infrastructure recourent à l'**appel d'offres**; cet appel d'offres est un contrat de droit privé qui, dans certains systèmes juridiques, lorsqu'il est utilisé par une administration publique, prend un caractère de publicité et est en partie régi par des directives communautaires, et cela, principalement pour garantir l'accès de toutes les entreprises communautaires au riche marché des commandes publiques en dehors de toute discrimination sur la base de la nationalité.

L'appel d'offres est qualifié de contrat de "do ut facias", sur la base duquel une partie, à savoir le **commettant**, confie à un **adjudicataire** la mission de réaliser un ouvrage ou de rendre un service contre un prix négocié (normalement avec des clauses de sauvegarde contre les augmentations de coût non imputables à l'adjudicataire). Le marché public libère l'administration publique de la charge technique d'une réalisation pour laquelle, bien souvent, elle ne dispose pas des structures et des capacités professionnelles appropriées et, dans une certaine mesure, la préserve contre les augmentations des coûts. Cela suppose cependant qu'au terme de l'exécution, ou plus souvent, à l'issue de certaines phases d'avancement des travaux, elle doit supporter l'ensemble de l'investissement.

La réalisation des réseaux transeuropéens intervenant en une période où les ressources publiques se font rares, cet instrument ne semble pas le plus indiqué, en ce qu'il laisse sans solution le problème financier de fond. Si on veut obtenir la participation du capital privé, de manière à ne pas aggraver sinon à réduire l'incidence sur les finances publiques, les instruments les plus adaptés sont ceux qui attribuent, au moins temporairement, la gestion de l'infrastructure au privé. L'ingénierie financière a imaginé, cas par cas, des solutions différentes pour la participation du capital privé. Toutes ou quasiment toutes ces solutions peuvent cependant être ramenées à la formule que la littérature anglo-saxonne a dénommée **B.O.T.** (Build, Operate, Transfer), qui consiste en un rapport contractuel sur la base duquel une entreprise construit un ouvrage avec des capitaux propres ou tout au moins recueillis directement sur les marchés financiers, le gère pendant une période de temps préétablie dans une mesure jugée suffisante pour rembourser le capital et produire un profit et enfin la transfère à l'administration publique commettante.

Cette formule correspond en substance au concept de la **concession**, qui est une institution de droit administratif fréquente dans les systèmes en vigueur en Europe continentale, qui reconnaît au **concessionnaire** le droit d'exploiter un bien public pendant une période déterminée et généralement très longue, au terme de laquelle le bien est remis à la pleine disposition de l'administration publique. La concession, dans sa forme théorique, n'est pas nécessairement liée à la réalisation de l'ouvrage ou à des travaux sur un bien public mais elle a été souvent utilisée en liaison avec un contrat de commission¹. Dans ce cas, la période de gestion a pour but de permettre au concessionnaire, qui a supporté les charges de la construction de l'ouvrage, de couvrir lesdites charges et de réaliser un profit qui dépendra de l'usage plus ou moins intensif qui sera fait de l'ouvrage.

La littérature anglo-saxonne propose plusieurs variantes du schéma **B.O.T.**: une première, dénommée **B.O.O.T.** (Build, Own, Operate, Transfer), dans le cadre de laquelle le constructeur détient la propriété de l'ouvrage au cours de la période de gestion et le transfert final à l'État porte donc sur la propriété elle-même qui, dans la formule principale, revient dès la fin des travaux au commettant; une autre, appelée **B.O.O.** (Build, Own, Operate), qui ne prévoit pas le transfert à l'État et laisse donc l'ouvrage sous régime exclusivement privé. Une autre forme enfin, essentiellement identique à celle du **B.O.O.** est le **D.B.F.O.** (Design, Build, Finance, Operate), qui est une abréviation qui met principalement l'accent sur des phases qui ne sont pas indiquées dans la formule **B.O.T.** plutôt que de s'en différencier.

¹Ainsi, le réseau autoroutier italien a-t-il été presque complètement réalisé selon cette formule, mais les entreprises qui ont réalisé et géré les ouvrages étaient à participation quasi exclusivement publique. En l'occurrence, la formule n'a pas offert l'avantage de réduire l'investissement public, mais elle s'est bornée à permettre de réaliser une infrastructure en tirant parti de la souplesse plus grande d'une entreprise de droit privé et d'internaliser l'infrastructure dans les coûts des transports par l'imposition de péages justifiés par le régime de gestion.

II. - LES OBJECTIFS ET LA DÉFINITION DES PROJETS

1. Le Conseil européen de Copenhague et les débuts des réseaux transeuropéens

Les réseaux transeuropéens relèvent d'une politique des infrastructures propre à divers systèmes de communication qui ont pour but de faciliter les échanges au sein du marché unique comme à l'échelle du continent, ainsi que de promouvoir la cohésion économique et sociale; cette politique peut également se révéler créatrice d'emplois tant au cours de la phase de la réalisation des travaux, que pendant celle qui suit de la gestion, mais cette fonction de création d'emplois qu'elle joue n'a pas d'incidence sur la définition des réseaux, qui reste indissociable des objectifs primaires qui ont fondé cette politique.

La réalisation des réseaux transeuropéens doit ses premiers pas au Conseil européen de Copenhague de juin 1993 qui a surtout mis l'accent sur les problèmes de la **croissance**, de la **compétitivité** et de l'**emploi** en convenant des mesures à prendre à court et à moyen termes.

Parmi les premières de ces mesures est évoquée la promotion des investissements, tant privés que publics; pour ces derniers, les États sont invités à axer leur budget sur le financement des infrastructures, alors qu'au niveau communautaire

"il importe de tirer pleinement profit des nouvelles dispositions du traité de Maastricht relatives à la promotion de réseaux transeuropéens de la plus haute qualité, en vue de promouvoir la croissance économique et industrielle, la cohésion, le fonctionnement efficace du marché intérieur et d'encourager l'industrie européenne à utiliser au maximum les technologies modernes de l'information"¹.

Sur la base de ces prémisses et du plan de la Commission "**Pour entrer dans le 21^e siècle**", le Conseil européen invite l'exécutif, pour assurer la relance économique à moyen terme, à présenter au Conseil européen suivant de décembre 1993 à Bruxelles un livre blanc sur "**la croissance, la compétitivité et l'emploi**" et un projet d'orientations pour une croissance durable non inflationniste et respectueuse de l'environnement, ainsi qu'à lancer pour le début de l'année 1994 les projets relatifs aux réseaux transeuropéens. C'est ainsi que cette politique se voit liée pour la première fois à celle de l'emploi dans un document de la Communauté.

2. Croissance, compétitivité, emploi: le cadre macro-économique

¹Conseil européen de Copenhague, 21 et 22 juin 1993, Conclusions de la présidence in "Activités" no 1/S/93, bulletin du Parlement européen, p. 5.

Le Livre blanc¹, que la Commission présente au Conseil européen de Bruxelles en décembre 1993, inscrit la réalisation des réseaux transeuropéens parmi les objectifs évoqués dans son titre et place la question financière imposée par une politique ambitieuse des infrastructures sous le signe de la réalisation à moyen terme d'une économie saine, dans laquelle les taux d'intérêt se réduisent par l'effet de la stabilisation monétaire, à un niveau qui rende plus attrayants les investissements nécessaires pour moderniser l'économie et développer les infrastructures. Cette stabilisation monétaire exige dans une première phase une réduction progressive des déficits publics, qui sera suivie par une augmentation de l'épargne publique. On prévoit donc un effort soutenu des États pour contenir leurs dépenses de fonctionnement de manière à pouvoir limiter les dépenses publiques sans pour autant comprimer les investissements et compromettre la politique de l'emploi.

Cet effort intense s'inscrit dans la même ligne de politique financière que celle introduite par l'article 104C et par le protocole n° 5 du traité, mais n'échappe pas à la contradiction qu'imposent les délais fort brefs prévus par le Livre blanc, et ensuite par des résolutions successives des institutions communautaires, pour la réalisation d'infrastructures qui exigent des investissements massifs sur un laps de temps assez court, alors que les niveaux de la dépense publique destinée aux infrastructures de transport sont déjà faibles, comme le démontre le 15e rapport de la Commission sur **les dépenses et l'utilisation des infrastructures de transport par chemin de fer, sur route et par voie navigable**².

La solution offerte par le Livre blanc consiste à recourir aux capitaux privés. Si cela devait se faire selon le mode traditionnel de l'émission de titres d'État, l'effet sur les taux et par conséquent le blocage des pertes nationales dans le cadre des objectifs de la politique économique, qui relève également du traité, en seraient compromis. D'où l'exigence d'explorer de nouveaux instruments de participation des capitaux privés.

3. Le rôle des réseaux transeuropéens

Indépendamment des contradictions financières dénoncées plus haut, la Commission attribue aux réseaux transeuropéens un rôle moteur dans son projet de relance de l'économie européenne. Ce rôle dévolu aux réseaux est quadruple:

- assurer un trafic plus efficace, plus sûr et moins coûteux;
- contribuer à la remise en ordre du territoire européen;
- jeter des ponts en direction de l'Europe de l'Est;
- contribuer au développement technologique.

¹Croissance, compétitivité.... cité.

²COM(94)47.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Le premier de ces rôles est lié au concept d'une **mobilité durable**, c'est-à-dire d'un système de transports qui, en réduisant au maximum les goulets d'étranglement, ne se borne pas à accroître la rapidité des moyens de communication et indirectement à réduire les coûts et à faciliter les échanges commerciaux en contribuant à la réalisation d'un marché unique plus intégré et plus concurrentiel, mais limite aussi les gaspillages et améliore en conséquence l'état de l'environnement.

A cette amélioration, qui est un élément essentiel d'un nouvel aménagement du territoire sous l'angle de la protection des ressources naturelles, est lié sous certains aspects le deuxième rôle relatif à la réalisation de la **cohésion économique et sociale** qui est une des missions attribuées aux réseaux par l'article 129B du traité sur l'Union. En effet, un système de communication plus efficace contribue à rompre l'isolement des régions périphériques et à assurer le développement des régions moins avancées, ce qui a des retombées positives sur le produit brut de la Communauté.

Le troisième rôle doit contribuer à stimuler la croissance à travers les **échanges avec les pays de l'est européen**: il n'y a pas là que bénéfice à tirer pour les entreprises, car il faut aussi y voir un encouragement au développement des pays d'Europe de l'Est qui constitue un objectif non négligeable de l'Union européenne dans une perspective qui n'est pas simplement économique.

Le quatrième rôle des réseaux transeuropéens, qui consiste à encourager le **développement technologique** doit être confié de préférence aux réseaux des télécommunications et de l'énergie dont les infrastructures ont une portée technologique importante. Cependant, les infrastructures de transport elles aussi contribuent à jouer ce rôle, soit que, pour certaines d'entre elles, elles sont hautement technologiques, soit que, pour d'autres, elles exigent des solutions à des problèmes techniques importants touchant tantôt à l'ingénierie civile (que l'on pense au tunnel du Brenner) tantôt aux technologies les plus avancées en matière d'interopérabilité entre les divers modes de transport. En outre le développement technologique est lié au développement économique, lequel à son tour dépend grandement des réseaux transeuropéens de transport. Les domaines technologiques concernés par les réseaux transeuropéens de transport sont divers: ils vont de l'informatique (planification et réservation des transports combinés) à l'ingénierie de l'environnement et des transports, et aux nouveaux matériaux. Il s'agit de secteurs où l'Europe doit combler le retard qu'elle accuse vis-à-vis de ses concurrents directs, que sont les États-Unis et le Japon.

Au premier paragraphe du présent chapitre, mention a déjà été faite de la création d'emplois, que les infrastructures peuvent encourager tant au cours de la phase de la construction qu'ensuite par la contribution qu'elles apportent à la croissance économique. La création d'emplois trouve son compte dans la réalisation d'ouvrages publics tant directement du fait de la main-d'oeuvre que celle-ci exige qu'indirectement par ses retombées sur les autres secteurs économiques qui fournissent les machines et les matériaux de construction, ainsi que par les effets économiques plus généraux de l'augmentation de la consommation privée due à l'expansion de la masse salariale et des investissements. Au cours de la phase de la gestion des infrastructures, la création d'emplois est tantôt directe, c'est-à-dire liée à l'activité de gestion de l'ouvrage, tantôt indirecte, par les effets bénéfiques que l'ouvrage devrait avoir sur la circulation des biens et des personnes et donc sur la croissance générale de l'économie.

Le rapport final du groupe Christophersen¹ prévoit que l'investissement, fût-il considérable,

nécessaire aux 34 projets proposés (100 milliards d'écus en 15 ans) n'aura qu'un impact direct minime sur les facteurs économiques (0,1% de la croissance globale) avec la création de 100 000 à 200 000 emplois, tandis que les effets indirects devraient être plus importants: 0,3% du PIB et 400 000 emplois. Plus significatifs, quoique non quantifiés, seront les effets des infrastructures de transport au cours de la phase de la gestion en particulier en faveur du développement régional: *l'amélioration de l'accès aux pôles d'activité centraux de l'Union contribuera à renforcer la compétitivité régionale et celle des entreprises qui y sont établies*².

Les prévisions les plus récentes de la Commission³ qui a examiné l'impact des 14 projets prioritaires⁴ ne vont pas dans le même sens. Leur réalisation devrait permettre de créer 700 000 emplois par an au cours de la décennie 1998-2007 alors que, à long terme, pour une augmentation du PIB cumulée de 560 milliards d'écus d'ici 2030, qui correspond à un rendement socioéconomique de 11%, les emplois créés dans l'économie européenne devraient osciller entre 130 000 et 230 000. Les données correspondantes pour l'ensemble du réseau seraient de 3 200 000 emplois annuels pour la réalisation de l'ensemble du réseau au cours de la décennie 1998-2007 et de 594 000 à 1 030 000 à long terme. La Commission va encore plus loin dans ses prévisions en tablant, sur la base d'un accord avec les travailleurs visant à convertir le gain de productivité en emplois plutôt qu'en augmentations salariales, sur un accroissement de l'emploi à long terme de 570 000 unités par l'effet des 14 projets prioritaires et de 4 700 000 unités pour l'ensemble du réseau.

4. Principes de la politique des transports et architecture des réseaux transeuropéens

Il a déjà été question du principe de la **mobilité durable** qui inspire la politique commune des transports et de l'**interopérabilité**, corollaire du premier, qui touche en particulier à l'intégration des modes de transport, c'est-à-dire à la possibilité pour les personnes et les choses transportées d'emprunter pendant un voyage les différents moyens de transport pour leur plus grande facilité tant en termes de transbordement que de temps d'attente aux lieux de transbordement. C'est à la satisfaction de ces principes que tient le premier rôle du réseau transeuropéen de transport évoqué au paragraphe précédent, le plus directement lié à la fonction du réseau lui-même.

L'interopérabilité profite à la fois à l'utilisateur, au transporteur et à la collectivité. Le premier aura l'avantage d'une meilleure qualité du transport, qui tiendra à une atténuation du stress enduré (dans le cas des personnes et des animaux), à une plus grande sécurité⁵ et un raccourcissement du temps de voyage: il s'agit là d'avantages d'ordre économique, psychologique et physique. Le transporteur tirera un bénéfice économique de la réduction de la durée du voyage et de l'amélioration de l'exploitation de ses capacités; même l'amélioration de la sécurité, qui est essentiellement un bien immatériel, a des retombées économiques sur les comptes des entreprises en ce qu'elle autorise une réduction des primes d'assurance. La collectivité enfin tirera des avantages économiques d'une plus grande efficacité du système des transports, d'une réduction des dépenses en énergie, et donc d'une meilleure protection de l'environnement, et du plus grand bien-être que procure la sécurité. Il est important de souligner que chacun des modes de transport peut être jugé idéal pour telle ou telle partie du trajet à parcourir et que le secret de l'efficacité d'un système de transport consiste précisément à recourir à tout un éventail de moyens exploités chacun selon les meilleurs résultats qu'il donne en matière de prestations et de coûts⁶.

Sur le plan des instruments, concourent à la réalisation de l'interopérabilité le **transport combiné**, le **transport intermodal** et les **interconnexions**. Par transport combiné, parfois défini autrement, on entend l'ensemble des équipements qui permettent l'interopérabilité physique, c'est-à-dire un transbordement plus aisé des marchandises d'un véhicule à l'autre appartenant éventuellement à des modes de transport différents: les *containers* sont l'exemple le plus fréquent d'équipement combiné. Le **transport intermodal** est en revanche un *système* d'infrastructures, de services et de procédures, qui autorisent une gestion intégrée des marchandises et des personnes transportées ainsi que des véhicules utilisés: un exemple élémentaire en est la gestion des correspondances entre l'arrivée d'un train et le départ d'un bac, mais le transport intermodal peut également tirer parti aujourd'hui de l'informatique et de la télématique pour offrir un degré élevé d'intégration. L'**interconnexion** est enfin l'aspect le plus proprement infrastructurel de l'interopérabilité; il consiste à relier ouvrages publics et modes de transport différents, comme dans la liaison port/réseau ferroviaire. Dans une conception plus moderne, on entend également par interconnexion les systèmes intermodaux décrits plus haut.

Le réseau transeuropéen de transport est l'ensemble des infrastructures qui permettent d'assurer l'interopérabilité des modes et qui se conforment par conséquent à des spécifications communes, qualifiées d'**Orientations** qui définissent l'architecture du réseau⁷.

5. L'histoire des Orientations: le groupe Christophersen

Si la philosophie des réseaux transeuropéens remonte au Conseil européen de Copenhague, c'est en octobre 1993 que les Orientations prennent forme pour la première fois, lorsque sont adoptés trois plans d'orientation⁸ relatifs respectivement à un réseau transeuropéen de **transport combiné**, à un réseau **routier** transeuropéen et à un réseau transeuropéen de **voies navigables**. Les trois plans opérationnels ou schémas directeurs sont l'occasion de reconnaître officiellement les orientations déjà formulées par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, en opérant un choix d'intégration non seulement communautaire mais également continental qu'impose du reste la réalité des trafics et que sanctionne le titre XII du traité⁹.

Le Livre blanc *Croissance, compétitivité et emploi* a tenu compte de ces orientations pour indiquer 26 projets d'infrastructures de transport prioritaires à mettre en oeuvre au cours des cinq années suivantes, pour un coût de 81,9 milliards d'écus.

En approuvant le Livre blanc, le Conseil européen de Copenhague a invité la Commission à lancer les études préalables à la réalisation des réseaux transeuropéens; l'exécutif a donc confié au vice-président Henning Christophersen la direction d'un groupe de travail¹⁰, constitué des représentants des États membres et bénéficiant de la participation de la BEI, qui a adopté un **Rapport intérimaire**¹¹ contenant les propositions à soumettre au Conseil de Corfou consistant en 34 projets, dont 11 prioritaires, ainsi qu'un examen des problèmes posés par la réalisation de ce réseau. Le Conseil européen de Corfou de juin 1994, en approuvant le Rapport intérimaire, a prorogé les fonctions du groupe afin de lui permettre de présenter au Conseil d'Essen le rapport final.

En l'absence de données exhaustives, le groupe s'est trouvé confronté à la difficulté d'avoir à établir un *distinguo* entre les différentes propositions; cette absence témoignait du reste du manque de maturité de certains projets. Pour résoudre la question, le groupe a adopté la méthode **bottom-up**,

empruntée aux processus décisionnels des entreprises, qui consiste à faire remonter l'information du bas vers le haut. Selon cette méthode, un atelier est mis sur pied pour chacun des programmes, qui permet d'approfondir l'analyse des obstacles spécifiques. La Commission aura encore recours au même procédé lors de la phase suivante du financement¹², au cours de laquelle il faudra identifier les problèmes et y trouver des solutions concrètes. Participent aux ateliers tous les partenaires concernés, ainsi que la BEI, à laquelle il incombe en particulier d'approfondir les aspects financiers. Les résultats de cette méthode ont été utilisés dans le cadre d'un processus décisionnel qui s'est donné pour objectif de dégager le consensus le plus large possible, selon la pratique consolidée des organismes communautaires constitués sur une base nationale.

À l'issue des travaux¹³, qui ont tenu compte de l'adhésion intervenue entre-temps de l'Autriche et des États scandinaves, le nombre des projets retenus par le rapport est passé à 35, classés en deux catégories: **projets prioritaires** ou projets déjà entamés ou dont le lancement est prévu pour 1996 (14) et **autres projets importants** (21) répartis à leur tour en projets à accélérer de manière à ce qu'ils puissent commencer dans les deux ans (9) et en projets à examiner ultérieurement (12). À ces projets s'ajoutent cinq systèmes à haute technologie¹⁴ concernant lesquels la Commission présentera des propositions opérationnelles en dehors de celles prévues dans le cadre du réseau, et 7 projets d'extension du réseau aux pays tiers¹⁵.

En ce qui concerne la valeur des projets prioritaires, il est utile de lire ce qu'en écrit le groupe Christophersen dans son rapport adopté par le Conseil européen:

Compte tenu des critères de sélection utilisés par le groupe Christophersen, notamment en ce qui concerne la maturité et les perspectives de valeur ajoutée, il ne faut pas s'attendre à ce que l'ensemble des projets prioritaires bien avancés qui ont été retenus correspondent exactement aux objectifs généraux et aux décisions énoncés dans les orientations.

Les listes représentent l'ensemble des projets importants qui pourraient être lancés dans un proche avenir si une action ciblée est mise en oeuvre¹⁶.

Cette affirmation témoigne bien du principal critère qui a inspiré les travaux du groupe, qui est de promouvoir des infrastructures *aisées à mettre en chantier*, c'est-à-dire susceptibles d'être entreprises dans un délai relativement bref dans le but essentiel de stimuler la croissance par le biais de travaux de construction. C'est ainsi que les objectifs d'ordre systémique sanctionnés par l'article 129B du traité sont passés à la trappe et qu'on disparu du nombre des projets prioritaires les projets de gestion par satellite et de gestion télématique, qui ont moins de retombées économiques au cours de la phase de la réalisation.

Les projets prioritaires ont été enfin approuvés par le Sommet d'Essen de décembre 1994¹⁷.

6. L'histoire des Orientations: la procédure de codécision

La décision du Conseil européen d'Essen sort, tout comme l'activité du groupe Christophersen qui l'a préparée, du cadre de la procédure de codécision prévue par le traité; elle a soulevé maintes critiques au sein du Parlement dont certains membres y ont vu une éviction et un moyen de placer l'institution élue devant un fait accompli. Le fait accompli a également un revers

juridique: en fait les crédits du budget communautaire expressément affectés aux réseaux transeuropéens ne peuvent être utilisés que pour les ouvrages prévus par les orientations, ce qui fait qu'un rejet éventuel par le Parlement de la proposition de la Commission, qui avalisait intégralement ces ouvrages, aurait abouti à les exclure d'un financement communautaire par le biais de ces fonds.

Les décisions du Conseil européen ont donc fortement conditionné le débat sur les Orientations et ont voilé l'importance du rôle novateur qu'elles pouvaient avoir d'établir une architecture propice à une intégration des diverses infrastructures propres à assurer l'interopérabilité des modes de transport. C'est dans cette perspective que se place la proposition de la Commission **Orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen des transports** présentée le 7 avril 1994¹⁸. Sur la base de celle-ci, le réseau en question peut être défini comme un *ensemble d'infrastructures, de services et de systèmes de gestion* dont le fonctionnement harmonieux doit servir les objectifs suivants:

- assurer une mobilité durable et sûre des personnes et des marchandises qui tienne compte des objectifs communautaires relevant de l'environnement et du social;
- garantir l'interopérabilité et une utilisation optimale des capacités existantes;
- couvrir l'ensemble du territoire de l'Union, en assurant en particulier les liaisons qui concernent les régions insulaires, périphériques ou enclavées, et permettre l'ouverture à terme du réseau aux pays européens et de la Méditerranée;
- offrir aux utilisateurs des infrastructures et des services à des conditions économiques acceptables¹⁹.

Le réseau transeuropéen, qui doit être réalisé d'ici 2010, se répartit en différents réseaux, chaque mode ou groupe d'infrastructures modales ou intermodales ayant son réseau: *réseau routier, réseau ferroviaire, réseau des voies navigables, réseau aéroportuaire, réseau de transport combiné, réseau d'information et de gestion du trafic naval, et réseau de gestion du trafic aérien*. Les ports de mer sont considérés, indépendamment de ces réseaux spécifiques, comme des infrastructures d'interconnexion.

La Communauté mène des actions axées sur la poursuite des objectifs selon des priorités²⁰ déterminées par les orientations. Intéressante à ce titre est la définition du **projet d'intérêt commun**. Il s'agit d'un projet qui sert les objectifs des Orientations, s'inscrit dans le réseau transeuropéen et en particulier dans les priorités de l'action communautaire et a donc un potentiel économique.

Deux annexes reprennent, d'une part, les schémas et, d'autre part, les relations et les spécifications; figure également la liste des infrastructures, au nombre desquelles comptent les projets prioritaires indiqués (mais au moment de la proposition, ils n'étaient encore qu'à l'examen) par le groupe Christophersen. C'est sur cette liste de projets que portent les critiques du rapporteur du Parlement, W. Piecyk, qui juge que l'approche inspirant leur inscription dans les Orientations *n'est nullement logique*²¹, en ce que tantôt les projets sont clairement spécifiés, tantôt ils ne font que figurer sur les cartes annexées à la proposition de l'exécutif. Ce manque de cohérence n'est du reste qu'un aspect spécifique d'une critique plus large sur les propositions de projets d'intérêt commun avancées à l'annexe II des Orientations dont, comme le relève le rapporteur, on peut dire qu'*il ne s'agit pas véritablement de l'optique et de l'objet des orientations pour le développement du réseau transeuropéen de transport*. *L'Union européenne devrait se fixer pour mission de proposer des orientations intégrant les corridors et axes à grande capacité, ce qui implique notamment*

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

d'accorder la priorité à certains projets, comme la suppression des goulets d'étranglement et la réalisation des maillons manquants, et de ne pas prendre en compte les liaisons secondaires d'intérêt national, ce que sont la plupart des routes mentionnées à la section 2 de l'annexe II²².

En première lecture, le Parlement européen, en approuvant la proposition de la Commission, l'amendait sur divers points et en particulier, pour ce qui nous intéresse au premier chef, introduisait une nouvelle annexe III, qui précisait les projets prioritaires à réaliser avant 2001. Cette annexe a constitué un des points les plus controversés de toute la procédure de codécision.

Reprise par la Commission dans sa proposition modifiée²³, l'annexe III a été ensuite rejetée par le Conseil dans sa position commune au motif que l'article 129C du traité assujettit à la procédure de codécision les seuls projets d'intérêt commun désignés par les annexes I et II, alors que le caractère prioritaire de la réalisation de ces projets serait fonction, administrativement parlant, des critères établis par le règlement relatif au concours financier communautaire concernant les réseaux transeuropéens²⁴. Pour sa part, le Parlement européen soulignait, en reprenant en deuxième lecture sa position précédente en la matière, à quel point il était important, sur le plan politique, que la priorité des projets d'intérêt commun déjà indiqués dans les autres annexes soit sanctionnée dès la phase des orientations.

Cette divergence quant au choix d'inscrire les projets prioritaires dans le cadre de la procédure législative de codécision ou dans le cadre de la procédure suivante d'exécution des orientations dissimule, selon l'auteur, un conflit institutionnel plus profond sur le rôle du Parlement et du Conseil dans la politique des réseaux transeuropéens, conflit dont les décisions d'Essen n'avaient donné qu'un avant-goût.

Cette divergence a trouvé une solution en conciliation avec l'introduction d'une annexe III où, pour citer l'article 19 des Orientations qui y renvoient, *figurent, à titre indicatif, les projets, identifiés par les annexes I et II et par les autres dispositions de la présente décision, auxquels le Conseil européen d'Essen a attribué une importance particulière*²⁵. Ce texte est un compromis entre les positions des trois institutions qui participent à la conciliation: le Parlement qui voulait une liste des projets d'intérêt commun éligibles à un financement communautaire; le Conseil et la Commission qui ne voulaient pas renoncer à la possibilité d'autoriser le financement des autres ouvrages identifiés par les annexes I et II. Le Conseil en particulier proposait d'énumérer les 14 projets prioritaires dans une déclaration à part. Le texte adopté reprend la position du Parlement quant à une énumération des projets prioritaires dans le cadre des Orientations, mais avec la mention "**à titre indicatif**" de l'article 19, ces infrastructures perdent l'exclusivité du financement²⁶.

ANNEXE

**LISTE DES PROJETS PRIORITAIRES RETENUS PAR LE CONSEIL EUROPÉEN
D'ESSEN LES 9 ET 10 DÉCEMBRE 1994**

1. Train à grande vitesse/transport combiné Nord-Sud Nuremberg - Erfurt - Halle/Leipzig - Berlin - Axe du Brenner: Vérone - Munich
2. Train à grande vitesse (Paris)-Bruxelles-Cologne-Amsterdam- Londres qui s'articule comme suit:
Belgique: de Bruxelles aux frontières avec la France, l'Allemagne et les Pays-Bas (via Liège pour le tronçon vers la frontière belgo- allemande)
Royaume-Uni: Londres - accès au tunnel sous la Manche
Pays-Bas: frontière Belgique-Pays-Bas - Rotterdam - Amsterdam
Allemagne: (Aix-la-Chapelle) G 27 Cologne - Rhin/Main
3. Train à grande vitesse Sud: de Madrid à Montpellier (via Barcelone et Perpignan) et à Dax (via Vitoria)
4. Train à grande vitesse Est: Paris - Metz - Strasbourg - Appenweiler - (Karlsruhe) dont section Metz - Saarbrücken - Mannheim et Metz - Luxembourg
5. Chemin de fer classique/transport combiné: ligne de la Betuwe de Rotterdam à la frontière néerlandais-allemande en direction du Rhin et de la Ruhr
6. Train à grande vitesse/transport combiné Lyon - Turin - Milan - Venise - Trieste
7. Autoroutes grecques: Rio Antirio, Patras - Athènes - Thessalonique - Promahoni (frontière Grèce/Bulgarie) et via Egnatia: Igoumenitsa - Thessalonique - Alexandropoulis - Ormenio (frontière Grèce/Bulgarie) - Kipi (frontière Grèce/Turquie)
8. Autoroute Lisbonne - Valladolid
9. Liaison ferroviaire classique Cork - Dublin - Belfast - Larne - Stranraer
10. Aéroport de Malpensa (Milan)
11. Liaison fixe rail/route entre le Danemark et la Suède (liaison fixe de l'Øresund) y compris les voies d'accès pour les transports routier, ferroviaire et aérien
12. Triangle nordique (rail/route)²⁷
13. Liaison routière Irlande/Royaume-Uni/Benelux
14. Ligne principale côte occidentale²⁸ (rail)

III. - COÛTS ET BÉNÉFICES DES PROJETS

1. Les investissements nécessaires

Le coût total des 14 projets prioritaires, y compris le ERMS²⁹ est évalué à 99 918 millions d'écus, dont 38 057 entre 1995 et 1999³⁰. À ces chiffres on peut ajouter les investissements, prévus de 10 000 millions d'écus d'ici 1999³¹, pour les projets relatifs à la gestion du trafic dans les différents modes qui, s'ils ont été écartés des orientations et des projets prioritaires, revêtent une importance essentielle pour la poursuite des objectifs généraux des réseaux transeuropéens. Les autres projets importants exigent des investissements évalués entre 49 000 et 52 000 millions d'écus³². Au total, les investissements nécessaires d'ici 2010 oscillent entre 159 000 et 162 000 millions d'écus. Enfin, les besoins relatifs aux travaux d'extension du réseau aux pays tiers, pour lesquels il existe des évaluations suffisamment précises, s'élèvent à 12 296 millions d'écus³³.

Pour les ouvrages à réaliser au sein de l'Union, les investissements viendront des États membres, du secteur privé et de la Communauté, par le biais du Fonds européen de développement régional, du Fonds de cohésion, des lignes budgétaires ad hoc, ainsi que des instruments de crédit de la BEI et du FEI. Pour l'extension aux pays tiers, les sources de financement seront les États concernés, y compris les États membres, les fonds de la Communauté pour le développement des PECO (en particulier PHARE) et les financements BEI, ainsi que ceux d'autres institutions financières internationales comme la BERD. Une intervention du privé est également prévue.

Chacun des projets se démarque cependant par sa situation financière propre: il en est qui attirent des capitaux privés parce qu'ils sont rémunérateurs (celui de la Betuwe par exemple), d'autres qui ne posent pas de problèmes (Malpensa), d'autres enfin qui suscitent des difficultés plus ou moins graves.

On peut donc relever deux catégories de problèmes: les problèmes spécifiques à chaque projet et les problèmes généraux qui consistent essentiellement à trouver les instruments nécessaires pour obtenir la participation du privé aux réseaux transeuropéens. Ces problèmes, et en particulier ceux de la seconde catégorie, avaient déjà été abordés par le groupe Christophersen, mais au cours de la phase de la mise en oeuvre des projets, l'exigence s'est fait sentir de les traiter en liaison étroite avec les États membres et le secteur privé. Ainsi est né en septembre 1996 le **Groupe de haut niveau sur le partenariat public-privé** qui avait pour mission d'élaborer un rapport en vue du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997.

Il réunit, outre le commissaire Kinnock qui le préside et lui donne la dénomination qui le désigne le plus fréquemment³⁴, les représentants personnels des ministres des Transports, et 12 personnalités du secteur privé, appartenant à la BEI et au FEI, aux banques privées, aux entreprises des secteurs de la construction, de la gestion, de l'industrie des équipements. Parmi eux siège aussi Henning Christophersen qui assure la continuité nécessaire avec le groupe que lui-même présidait. Le groupe Kinnock a créé en son sein des groupes, actuellement au nombre de cinq, deux d'entre eux suivant les aspects financiers, respectivement du TGV Est et du TGV Sud, deux projets prioritaires qui posent des problèmes spécifiques, et les trois autres s'occupant de problèmes horizontaux: le *partenariat public-privé dans le secteur ferroviaire*, les *questions juridico-administratives* et les *questions economicofinancières* et cherchant à trouver des solutions aux entraves qui s'opposent à

la participation du privé. La méthode suivie est donc celle du *bottom-up* déjà illustrée à propos du groupe Christophersen³⁵. Il s'agit d'une méthode de travail rendue nécessaire par la phase de mise en oeuvre des projets déjà en cours.

Le tableau 1 du présent chapitre donne une description détaillée des interventions de la Communauté dans les différents projets prioritaires. Certaines considérations d'ordre général s'imposent cependant. Tout d'abord, le financement communautaire, et plus exactement celui qui grève directement le budget de la Communauté, a un caractère subsidiaire qu'il tire autant des dispositions du traité que des limites imposées par les perspectives financières. Même si des raisons politiques évidentes imposent d'intervenir pour tous les projets, il en est certains pour lesquels l'intervention communautaire présente une plus grande utilité marginale parce que les autres sources financières font défaut ou qu'ils encouragent la participation du privé.

Il serait donc souhaitable de renforcer l'intervention communautaire, et de modifier en conséquence les perspectives financières. En tireraient notamment avantage de nombreux projets TGV dont, pour sa contribution à la participation du privé, le projet PBKAL (n° 2), qui fait l'objet d'un groupe de travail spécifique dans le cadre du groupe Kinnock, ainsi que le projet relatif aux autoroutes grecques (n° 7)³⁶.

Le problème reste par ailleurs entier du financement des autres projets non prioritaires, qu'il s'agisse de ceux approuvés par le Conseil d'Essen, ou de ceux figurant dans les **Orientations**, qui concernent au même titre les États membres: certains se trouvent déjà à un stade avancé de préparation, tandis que, pour d'autres, il serait utile de promouvoir par un financement communautaire le partenariat public-privé³⁷.

2. Bénéfices et situation financière: projets de liaisons ferroviaires à grande vitesse³⁸

Les trains à grande vitesse relèvent d'une technologie du transport ferroviaire à laquelle l'Union européenne attache une importance essentielle. L'objectif fondamental est de doter l'Union d'un système de transport ramifié de ce type particulier; c'est pourquoi, parallèlement aux cinq projets prioritaires qui sont illustrés sous ce titre (trains à grande vitesse uniquement) et sous le quatrième titre (transports combinés), des mesures d'harmonisation technique ont été adoptées ainsi qu'une action spécifique concernant la gestion du trafic relatif, qui fait partie intégrante des projets prioritaires.

Le projet **TGV PBKAL** (n° 2), qui porte sur la ligne Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres, intéresse donc plusieurs pays de l'Union. On prévoit en particulier pour l'an 2010 une forte concentration du trafic sur les lignes qui relient Bruxelles à Paris et à Londres, lequel a dans une large mesure l'Allemagne ou les Pays-Bas pour point de départ ou pour destination. On parle de 20 millions de passagers par an sur chacune des deux lignes arrivant à Bruxelles et de 10 millions par an pour chacune des lignes reliant la capitale belge, soit à Amsterdam soit à Aix-la-Chapelle. Ce projet aurait pour effet de raccourcir la durée du voyage.

C'est là un projet qui pose des problèmes de financement, lesquels pourraient exiger une intervention supplémentaire de la Communauté de l'ordre de 430 millions d'écus pour les sections belge, néerlandaise et britannique.

Le projet **TGV SUD** (n° 3) tient en deux grandes lignes qui relient Madrid, l'une à Perpignan par Barcelone, l'autre à Dax par Vitoria et Bilbao et contribuent au rapprochement de l'ensemble de la péninsule Ibérique aux régions centrales de l'Union. Il s'agit d'un projet destiné en général au transport des passagers et, sur certaines sections, au transport des marchandises; son but est de relier la péninsule Ibérique au réseau français du TGV, en desservant les pays basques espagnol et français et en passant non loin de la frontière portugaise. Dans ce cas également, le projet aura pour effet tant d'accélérer les liaisons internationales qui intéressent la péninsule, que de ramener une partie du transport de marchandises sur route au chemin de fer.

Il s'agit d'un projet qui bénéficie du financement du Fonds de cohésion et dont les problèmes de financement, en ce qui concerne la partie atlantique, méritent un examen tout particulier.

Le **TGV EST** (projet n° 4) reliera Paris à l'Allemagne via Metz et Strasbourg et se prolongera vers Karlsruhe, accélérant le transport entre la France, le Sud de l'Allemagne et les PECO. C'est un projet qui jouera un rôle transfrontalier spécifique et qui, à plein régime, devrait transporter 15 millions de passagers dont deux millions entre les deux pays directement concernés et un autre million entre ceux-ci, le Luxembourg et la Suisse qui seront reliés à ce TGV par les lignes déjà existantes.

Des problèmes financiers se posent, surtout pour la section française, par ailleurs une aide supplémentaire de 230 millions d'écus permettrait d'accélérer la réalisation du tracé allemand.

3. Bénéfices et situation financière: projets de liaisons ferroviaires classiques

La **liaison ferroviaire classique en Irlande** (projet n° 9) concerne essentiellement, économiquement parlant, les deux pays directement concernés, à savoir l'Irlande et le Royaume-Uni, et en particulier l'Ulster, où surtout, le projet aura des effets positifs sur l'augmentation des capacités et l'amélioration de la qualité du transport ferroviaire. Le projet est financé par le Fonds de cohésion et par le Fonds européen de développement régional.

La **ligne principale de la côte occidentale** (projet n° 14) est la ligne ferroviaire du Royaume-Uni qui constituera le prolongement vers le nord de l'Eurotunnel et aura une importance notable pour le trafic de marchandises entre l'Irlande, le Royaume-Uni, le Benelux et la France, avec les effets bénéfiques que cela suppose pour l'environnement

Le plan financier relatif à ce projet exige une aide d'au moins 100 millions d'écus.

4. Bénéfices et situation financière: projets de transport combiné

Le projet **TGV/transport combiné Berlin-Vérone** (projet n° 1) revêt une importance considérable pour les échanges commerciaux entre les pays scandinaves, le Benelux, l'Allemagne et l'Italie, surtout si l'on considère que la moitié des exportations allemandes transportées par voie ferroviaire sont destinées à l'Italie. L'achèvement de la ligne du Brenner, qui bénéficie de l'appui de l'Autriche, permettra d'absorber 80% du transport des marchandises prévu en 2010 entre l'Allemagne et l'Italie dans les deux directions, en réduisant radicalement le transport routier avec les effets bénéfiques que cela implique pour l'environnement, auxquels les citoyens autrichiens des zones situées le long des lignes actuelles de trafic routier sont fort sensibles. Ce projet aura aussi des incidences positives pour le transport européen en dehors de l'axe Allemagne-Italie et contribuera à accroître la compétitivité de l'industrie européenne dans son ensemble.

Les études concernant la réalisation du tunnel principal exigent un complément d'aide, de même qu'une accélération des travaux du tronçon Berlin-Nuremberg

La **BETUWE** (projet n° 5) est une ligne de transport combiné et de chemin de fer classique, destinée donc au transport de marchandises, qui reliera le port de Rotterdam à la région industrielle de la Rhénanie et de la Ruhr. Son bassin d'influence ne se limitera pas aux seuls pays directement concernés (Allemagne et Pays-Bas), mais s'étendra à l'Autriche et à l'Italie qui sont intéressées par les liaisons avec le plus grand port européen. Ce projet est particulièrement important, car il encouragera le mode combiné et aura une incidence sur le flux des marchandises entre l'Allemagne et les Pays-Bas qui est actuellement assuré principalement par la route (52,7 millions de tonnes en 1995). 16 millions de personnes tireront profit des bénéfices pour l'environnement que cet ouvrage entraînera. Le secteur privé aura sa part du financement du projet.

Le projet **TGV/transport combiné France-Italie** (projet n° 6) qui, de Lyon rejoint Trieste via Turin et Milan, concerne tant le transport des passagers (TGV) que celui des marchandises (transport combiné) et relie le réseau français au réseau balkanique en traversant les régions les plus riches de l'Italie. L'importance de ce projet doit être envisagé dans une vision d'ensemble avec les projets de PBKAL et du TGV Sud, en ce qu'il contribuera à l'intégration entre la péninsule Ibérique, le Royaume-Uni, le Benelux et les pays directement concernés par ce projet et l'Europe de l'Est. Les

aspects combinés du projet devront avoir un impact positif sur l'environnement. L'augmentation prévue du trafic est de l'ordre de 75% pour les passagers et de 50% pour les marchandises.

Le tronçon Lyon-Turin exige une aide supplémentaire pour les études et certains ouvrages relatifs au tunnel principal qui constitue l'ouvrage transfrontalier du projet.

5. Bénéfices et situation financière: projets routiers

Les **autoroutes grecques** (projet n° 7) dont certains tronçons desserviront d'une part, les ports méditerranéens, et d'autre part, les frontières avec la Bulgarie et la Turquie, faciliteront les connexions du transport maritime et les connexions terrestres avec les pays du sud-est de l'Europe; l'intérêt de ce projet est essentiellement économique.

Le secteur privé participera au projet. Une aide supplémentaire s'impose pour la bonification des intérêts d'un prêt de 600 millions d'écus.

L'**autoroute Lisbonne-Valladolid** (projet n° 8) a également une importance éminemment économique en ce que l'Espagne est le plus grand partenaire commercial du Portugal. Ce projet prend une importance toute particulière également pour la France et l'Allemagne qui utilisent principalement la route pour leurs exportations de marchandises de valeur élevée vers le Portugal. Une aide supplémentaire favoriserait la participation du secteur privé.

Le Conseil européen de Dublin de décembre 1996 a retenu la proposition des deux États concernés de modifier ce projet dans le sens du multimodal: il devrait donc inclure également une liaison ferroviaire et des infrastructures portuaires et aéroportuaires. Ce serait une façon d'améliorer résolument les liaisons entre la péninsule Ibérique et les régions centrales de l'Union³⁹.

La **liaison routière Irlande/Royaume-Uni/Benelux** (projet n° 13), bien que située en grande partie au Royaume-Uni, contribuera grandement à améliorer la liaison entre l'Irlande et le reste de la Communauté; elle aura également des effets bénéfiques pour les échanges entre le Royaume-Uni et le Benelux.

Le tronçon irlandais bénéficie du concours du Fonds de cohésion.

6. Bénéfices et situation financière: projets d'autre nature ou de nature mixte

L'**aéroport de Malpensa** (projet n° 10) aura des répercussions positives non seulement pour la région du Pô, mais également pour l'ensemble de la circulation des marchandises et des personnes entre la Communauté et le reste du monde; grâce à ce projet, le trafic du système aéroportuaire milanais dépassera les 20 millions de passagers. Il n'y a pas de problème financier en l'occurrence.

Le projet **Øresund** (projet n° 11) consiste en une liaison rail/route entre le Danemark et la Suède qui évitera le transbordement vers le mode maritime et permettra de réduire la durée des parcours; son importance est essentiellement économique et ne concerne pas seulement les pays directement intéressés mais également le trafic entre la Suède et les régions centrales de la Communauté.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Le consortium responsable de la réalisation a demandé un concours de quelque 250 millions d'écus.

Le **triangle nordique** (projet 12) est une liaison rail/route, mais qui comprend également des infrastructures portuaires et aéroportuaires entre les trois capitales scandinaves, qui bien évidemment sera reliée à Øresund. Ce projet sera important non seulement pour les trois pays directement intéressés mais également pour tous ceux déjà mentionnés à propos d'Øresund et, compte tenu des infrastructures portuaires qu'il prévoit, pour les relations avec l'ensemble de la Baltique et la Russie.

Une augmentation du concours communautaire pourrait favoriser la participation du secteur privé en Finlande et en Suède et accélérer ainsi la réalisation du projet, y compris des infrastructures maritimes.

TABLEAU III/ 1 - INVESTISSEMENTS ET FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DES PROJETS PRIORITAIRES en millions d'ECU

PROJETS PRIORITAIRES	Coût total	Investissements		Assistance RTE-T	Schéma de financement								Perspectives financières actuelles 1995-99	Besoins identifiés pour combler le déficit 97-99
		Estimation 95-99	Dépenses indiquées par les États	Décision 95	Demande préél. 1996	96	97	Supplément nécessaire	98	Supplément nécessaire	99	Supplément nécessaire		
TGV/transport combiné Berlin-Vérone	21925	3200	450	34,43	69	27	29	30	40	50	47	80	177	160
TGV PBKAL	15754	7450	500	43,00	71	45	74	150	74	140	84	140	320	430
TGV SUD	12870	1700	150	5,95	8	6	7		11	10	15	15	45	25
TGV EST	5100	3630	110	22,00	95	27	33	30	45	70	48	130	175	230
BETUWE	4117	1800	50	7,00	23	10	10		14	20	17	70	58	90
TGV/transport combiné Lyon-Turin	13230	4896	41	16,18	60	27	30	30	40	50	50	80	163	160
Autoroutes grecques	6360	4510	290	6,00	29	8	8	30	11	15	12	15	45	60
Autoroute Lisbonne-Valladolid	970	866	93	0,00	4	4	3	10	4	10	4	10	15	30
Liaison ferroviaire transport combiné Irlande	238	145	62	0,00	0	0	0		0		0		0	
Aéroport Malpensa	1047	750	188	1,80	4	1	2	3	2	6	5	6	12	15
Øresund	3647	3070	473	15,00	80	15	27	30	28	40	20	30	105	100
Triangle nordique	8780	3150	600	12,05	77	20	20		26	20	33	30	111	50
Corridor routier Irlande-RU-Benelux	3340	1620	0	2,00	0	2	3		4		4		15	
Ligne principale orientale	2160	890	0	8,60	23	7	7	10	10	20	12	30	45	60
Contrôle commande RT-TGV	380	380	10	7,50	23	11	15		15		15		64	
TOTAL	99918	38057	3017	181,51	566	210	268	323	324	451	366	636	1350	1410

Sec (96) 483/6

TABLEAU III/2

AUTRES PROJETS IMPORTANTS⁴⁰

1.	Transport combiné (projets divers répertoriés en Belgique, en Allemagne, en Espagne, en France et en Italie)	3.000
2.	Aéroport de Spata (Athènes).....	2.000
3.	Aéroport de Berlin	4.100
4.	Autoroute de la Maurienne (F).....	1.000
5.	Autoroute Marateca-Elvas (P)	396
6.	TGV au Danemark	1.800
7.	Autoroute transapennine Bologne-Florence	3.158
8.	TGV et transport combiné "Axe du Danube" Munich/Nuremberg-Vienne	4.700
9.	Autoroute Nice-Coni (F, I).....	1.900
10.	Liaison fixe du détroit de Fehrman (Danemark).....	4.500
11.	Autoroute Bari-Brindisi-Otranto (I).....	290
12.	Canal Rhin-Rhône (F).....	2.500
13.	Canal Seine-Escaut (F).....	1.350
14.	Canal Elbe-Oder (D)	650
15.	Aménagement du Danube entre Straubing et Vilshofen (D).....	700
16.	TGV Randstad-frontière néerlandaise-allemande (NL).....	1.560
17.	Corridor routier Valence-Saragosse-Somport (Es)	1.229
18.	TGV Milan-Rome-Naples (I).....	8.300
19.	TSM ⁴¹ Transrapid Berlin-Hambourg	4.700
20.	TGV Luxembourg-Bruxelles ⁴²	a 85

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

	b 500
21. Corridor routier Naples-Reggio di Calabria ⁴³ (I).....	a 1.450 b 3.050

IV. - LE FINANCEMENT NATIONAL

1. Les sources de financement publiques

Dans la première partie du chapitre précédent, on a vu que les investissements nécessaires tournaient autour des 160.000 millions d'écus d'ici 2010 dont 100.000 environ pour les projets prioritaires. Les dépenses nécessaires pour ces derniers d'ici 1999 seront de 38.000 millions.

L'importance de ces chiffres impose un effort de créativité financière en cette période où tous les États membres manquent cruellement de ressources et se sont engagés, dans la perspective de la réalisation de l'Union monétaire, à ramener leurs moyens financiers à des niveaux soutenables. Le budget de la Communauté connaît quant à lui également depuis plusieurs années la rigueur d'une discipline financière. La solution à apporter au problème financier posé par les réseaux a été donnée dès le début par M. Delors dans son Livre blanc intitulé **Croissance, compétitivité, emploi**⁴⁴, qui établissait les principes généraux dont la gestion des projets aurait dû s'inspirer pour garantir les meilleures conditions de financement trouvables sur le marché: *équilibre financier, compatibilité avec les finances publiques, subsidiarité*. Le Livre blanc, qui préconisait le mode d'analyse *bottom-up* par projet n'est pas allé, à la vérité, jusqu'à approfondir le cadre général de la participation privée. Par la suite, le groupe Christophersen a mis en évidence les difficultés que rencontre dans de nombreux projets la participation privée, surtout dans le domaine des réseaux de transport⁴⁵. Il continuera donc à peser sur les finances publiques une part importante de la charge des infrastructures de transport; c'est sur elle par conséquent qu'il faut d'abord concentrer toute l'attention voulue.

La source d'investissements publics première et essentielle réside toujours dans les budgets des États membres et du secteur public de ces États, où l'emportent à cet égard les chemins de fer, vu l'importance que ce mode de transport revêt dans les projets prioritaires. Si en ce qui concerne ces investissements, l'intervention communautaire a un caractère subsidiaire, elle le doit d'une part à l'article 3B du traité, et, d'autre part, au principe de l'**additionnalité** qui inspire depuis toujours les interventions structurelles. La Communauté européenne intervient au moyen des crédits du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion, là où les infrastructures répondent aux critères territoriaux régissant ces instruments financiers ainsi qu'avec les crédits inscrits sur les lignes budgétaires créées spécifiquement pour les réseaux transeuropéens.

Une autre forme d'intervention communautaire, qui par ailleurs est parfois assimilée au secteur privé, tient dans les crédits fournis par le biais de la BEI et du FEI.

2. Les finances des États membres

Comme la Commission le relève elle aussi dans l'introduction d'un de ses documents⁴⁶, la collecte des données relatives aux investissements dans les infrastructures de transport reste encore relativement difficile et fragmentaire. C'est pourquoi dans ce paragraphe et les suivants, on a voulu se fonder sur les données relatives aux investissements mises en évidence par la comptabilité nationale, plutôt que sur les données relatives aux finances publiques qui n'auraient pas fourni les garanties voulues de comparabilité. La chose ne semble pas poser de problème étant donné que, dans la majorité des États, c'est le secteur public qui déploie les plus grands efforts d'investissement dans les infrastructures et que, normalement, les investissements privés n'interviennent que parallèlement aux investissements publics.

Le tableau 1 du présent chapitre⁴⁷ révèle une augmentation progressive des investissements en infrastructures de transport de 1985 à 1992, l'augmentation étant même significative entre 1990 et 1991, et le début à partir de 1993 d'un fléchissement qui devait persister les années suivantes. Les chiffres de ces années sont les suivants: 46.336 millions d'écus en 1985, 60.878 en 1990, 68.342 en 1991, 69.624 (maximum historique) en 1992 et 67.878 en 1993. Les investissements en infrastructures de transport peuvent être évalués en 1993 à 1,2% du PIB des quinze pays membres.

Les raisons de cette tendance à la baisse sont diverses: une nouvelle approche théorique du rôle des infrastructures dans la croissance économique, un placement plus circonspect des ressources dans les États industrialisés et la convergence des politiques budgétaires nationales prévue par le traité de Maastricht, cause immédiate probable de la soudaine inversion de tendance des investissements en 1993.

La révision du rôle de facteur de développement attribué aux infrastructures de transport est liée aux conceptions environnementalistes de l'économie qui ont inspiré la notion de *développement durable* et, ensuite, en ce qui concerne en particulier les transports, celle de la *mobilité durable* ou *soutenable* sur la base de laquelle le développement du trafic induit par de nouvelles infrastructures est évalué en fonction notamment des coûts environnementaux qu'il entraîne (qui, auparavant, n'étaient pas considérés), ce qui en atténue le rôle moteur.

Le placement plus circonspect constaté des ressources financières publiques n'est que la conséquence de leur raréfaction, qui pousse à mieux définir les priorités en matière de dépenses en fonction de leur rapport coût-bénéfice, en allant jusqu'à faire appel dans les politiques concernant le secteur public à des instruments d'analyse qui, à une certaine époque, étaient propres aux seules entreprises. Dès lors, l'augmentation des coûts de production dans le domaine de la construction des infrastructures de transport a amené à donner la préférence à d'autres interventions directes, en cherchant à obtenir la participation du capital privé à la réalisation d'infrastructures dont la rentabilité financière permettait de se passer, fût-ce en partie, des ressources publiques.

Les considérations précédentes ne constituent cependant, selon l'auteur, que la toile de fond de la cause immédiate, plus essentielle, du phénomène, à savoir: la convergence des politiques budgétaires nationales instaurée par le traité sur l'Union. Et l'impact de ce dernier facteur sur les investissements concernés se voit encore renforcé par la perspective d'une extension dans le temps des obligations de durabilité financière dérivant du Pacte de stabilité. Ainsi les gouvernements nationaux se trouvent-ils enclins à envisager avec prudence les grands projets, dont la réalisation, d'une part, mobilise leurs finances sur plusieurs exercices financiers et, d'autre part, ne peut rester inachevée pour des motifs tant d'image que de bonne gestion des ressources.

Selon pareil scénario, si la participation du privé à la construction et à la gestion des infrastructures peut apparaître comme un choix obligé, qui arrange l'investisseur public, elle ne peut pas toujours être obtenue car le taux de rentabilité financière ne supporte pas toujours la concurrence des autres investissements et il existe parfois des contre-indications. En fait, si, d'une part, les péages et les tarifs que la rémunération du capital privé impose représentent une forme d'internalisation des coûts infrastructurels dans la ligne d'une conception économique des transports largement affirmée, ils se soldent d'autre part par une augmentation des coûts de transport qui a des répercussions négatives sur l'inflation et sur la formation des prix finaux, au préjudice, d'une part, des objectifs de stabilité qui marquent la politique économique souhaitée par l'Union et, d'autre part, de la compétitivité de l'économie européenne sur les marchés internationaux.

Les chemins de fer non plus qui, à quelques exceptions près, appartiennent au secteur public, ne présentent pas une capacité élevée de financement autonome vu leur situation de forte exposition financière sur laquelle la Commission a récemment attiré l'attention⁴⁸. À la fin de 1994, les compagnies ferroviaires communautaires accusaient une dette de 108.878 millions d'écus, ce qui équivalait à 54% de leur capital global et à 1,7% du PIB communautaire⁴⁹. Dans ces conditions, un financement des infrastructures ferroviaires par les compagnies est lié soit à leur recapitalisation soit à la reprise par les États membres du poids de la dette passée des chemins de fer telle qu'elle est souhaitée par la Commission⁵⁰, mais dans un cas comme dans l'autre, la charge finale retomberait sur les finances publiques.

Le tableau 2 du présent chapitre présente la répartition en écus des investissements dans les infrastructures de transport des États membres par mode en 1993, à prix courants. La priorité est nettement donnée, à l'échelle communautaire, aux investissements dans le mode routier (65,07%), ce qui contraste curieusement avec les grandes lignes de la politique des transports défendue par la Communauté et suscite quelque perplexité quant à la relance des chemins de fer, qu'une plus grande compatibilité de l'activité des transports avec le respect de l'environnement rend par ailleurs souhaitable. Les pourcentages concernant les chemins de fer sont de 24,4%.

3. Avertissements quant aux paragraphes suivants

Les paragraphes suivants visent à fournir une vision synthétique de la situation quant aux investissements dans les différents États membres sur la base du rapport de l'ECIS⁵¹, qui a été en l'occurrence d'une aide précieuse pour compléter les données tirées d'autres documents de la Communauté, en particulier en ce qui concerne le financement des projets prioritaires.

En rédigeant cet exposé, on a voulu établir un lien entre les situations nationales et les projets prioritaires concernant chacun des États; les projets intéressant généralement plusieurs États, ceux-ci ont été regroupés en zones définies *uniquement sur la base des bassins d'utilisation des projets prioritaires*. La définition des zones a montré, même si tel n'était pas son but, que tout le système des projets prioritaires gravitait autour d'une zone centrale et que certains projets des autres zones avaient une vocation plus spécifiquement interne à la zone dans laquelle ils sont situés.

Par ailleurs, les dénominations données aux différentes zones n'ont pas pour autre but que d'identifier le bassin d'utilisation. Cet avertissement vaut surtout pour la zone qui a été dénommée zone *alpine*: si elle inclut l'Autriche et l'Italie, les projets situés dans cette zone ont pour fin

essentielle de faciliter le transit des Alpes et n'intéressent pas, sinon indirectement, la partie péninsulaire de l'Italie.

Les données exprimées en monnaie nationale sont aux prix de 1994.

4. La zone centrale: Allemagne, France, Benelux

Cette zone représente l'axe autour duquel gravite le système des projets prioritaires. Sept au moins de ceux-ci sont intégralement ou partiellement inclus dans cette zone, qui tous concernent le mode ferroviaire, ce qui souligne d'ailleurs l'état de maturité où se trouve le réseau routier de la zone centrale.

L'**Allemagne**, située au coeur du continent tout entier, aussi bien sur le plan de la géographie que des flux de trafic, a pris l'initiative d'une réunification qui a eu des répercussions importantes sur les investissements dans les infrastructures, qu'il a fallu adapter à un renversement des grandes tendances du trafic de l'axe nord-sud à l'axe est-ouest. Ainsi, alors que l'on observe une baisse drastique de la dépense publique dans les années 80⁵² qui passe de 34.906 millions de marks au début de la décennie à 26.599 en 1990, 1991 connaît une augmentation sensible, avec 39.260 millions de marks. Dans les années qui suivent, une stabilité appréciable est constatée, autour des 40.000 millions de marks⁵³. Le taux des investissements par rapport au PIB connaît également une baisse progressive entre 1980 et 1990, passant de 1,55% à 0,97%, mais dès 1991 il remonte à 1,36% par suite d'une augmentation de la dépense supérieure à ce qu'elle aurait été si elle avait été proportionnelle à l'augmentation du PIB due à la réunification. Le taux revient au maximum historique de 1980 en 1994.

Il convient de souligner que les investissements opérés dans les Länder de l'ouest n'ont pas suivi la tendance générale constatée dans les années 90: en fait, en 1993, ils se situent autour des 25.000 millions de marks, ce qui correspond à 0,9% du PIB de ces Länder. Cela donne bien la mesure de l'influence que la réunification a exercée sur le niveau général des investissements.

En ce qui concerne la répartition des investissements entre les divers modes, on n'enregistre pas de grandes variations entre 1985 et 1994, ce qui peut être considéré comme le signe soit de l'état de maturité où en est arrivée la politique dans le secteur, soit de la forte propension au conservatisme qui marque celle-ci. Les investissements dans le mode routier continuent à tourner autour de 66 à 69%, dans les chemins de fer autour de 21 à 23%, alors que les autres modes subissent des variations relativement plus fortes dues à l'importance plus modeste des investissements: le taux concernant les aéroports diminue de moitié (mais les investissements triplent de 1985 à 1994), et le taux concernant les voies navigables intérieures passe de 5 à 3%, les ports en restant à 2%, quant à eux.

L'Allemagne, par sa position centrale, est concernée par quatre projets prioritaire, dont le TGV Munich-Vérone, le PBKAL et le TGV Est. Les tronçons allemands seront entièrement à la charge de l'État allemand qui fera appel à ses divers instruments financiers, instruments budgétaires et instruments de crédits confondus, qui prévoient notamment une participation du chemin de fer pour le TGV Est. Même si la Betuwe ne concerne pas directement son territoire, l'Allemagne a intérêt à développer ses propres lignes qui forment en fait le prolongement de la Betuwe; ainsi, elle réaménagera encore une fois avec ses propres moyens, la ligne ferroviaire entre Emmerich et Oberhausen, ce qui exige un investissement d'environ un million d'écus.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

L'autonomie financière substantielle de l'Allemagne n'exclut pas qu'un concours communautaire permette d'accélérer la réalisation du tronçon allemand du TGV Est, comme la poursuite vers le nord des travaux concernant le TGV/transport combiné Munich-Vérone, le long du tronçon Nuremberg-Berlin.

En France, après avoir atteint en 1984 leur minimum historique, les investissements sont remontés de 62.630 millions de francs en 1985 à 89.424 en 1992, ce qui constitue le maximum historique; ensuite on a assisté à un fléchissement progressif qui, en 1994, a porté leur niveau à 84.300 millions. Dans le cas de la France également, on peut s'attendre à un nouveau ralentissement au cours des années à venir, dû à la politique de convergence financière. L'évolution du taux de ces investissements, qui reste stable (entre 1 et 1,1% du PIB) au cours de la deuxième moitié des années 80, augmente dans les années 90, pour atteindre entre 1991 et 1993, 1,22%, et redescendre ensuite en 1994 au même niveau qu'en 1990, à savoir 1,14%.

Un élément significatif des investissements français dans les infrastructures de transport tient dans la participation du secteur privé qui a permis de créer des synergies à l'échelle du même mode ou entre les modes, essentiellement par le biais d'instruments de crédit, pour lesquels l'État donne généralement sa garantie. Cette forme d'intervention privée a été employée à raison de 55 à 60% des ouvrages prévus du 10e plan quinquennal (1989-1993).

La France est intéressée par trois projets prioritaires, toujours dans le domaine des lignes ferroviaires à grande vitesse: le TGV Est, le TGV Lyon-Turin et le TGV Sud; il y a aussi la section française du PBKAL, mais dont la construction ne relève pas de la politique des réseaux transeuropéens⁵⁴.

Le TGV Est reliera le réseau TGV français au réseau TGV allemand sur les lignes Metz-Sarrebruck et Strasbourg-Appenweiler avec un raccordement Metz-Luxembourg. Vu l'attitude assez frileuse des chemins de fer français quant à cette ligne spécifique, dont le rendement financier a été revu (2,8%, l'État français interviendra en apportant 1.000 millions d'écus sur les 4.100 millions prévus pour la partie française; le solde sera à charge des régions françaises concernées, du Luxembourg (en partie seulement pour la liaison avec Metz) et bien entendu de la SNCF.

Le TGV Lyon-Turin se décompose en trois tronçons, dont le tronçon français va de Lyon à Montmélian. Un groupe européen d'intérêt économique a été constitué entre la SNCF et la FS et le montage financier devrait prévoir une contribution publique de 30% pour un rendement financier de 9,1%, alors que celui-ci ne serait que de 5,4% en l'absence d'une intervention publique.

Pour ce qui concerne enfin le TGV Sud, la branche méditerranéenne qui devra relier Marseille à Barcelone via Montpellier, le tronçon français, jusqu'à la frontière avec l'Espagne, sera financé par la SNCF avec une garantie de l'État français de l'ordre de 2.400 millions d'écus octroyés pour compenser une baisse du rendement attendu de 12% à 6,8%, due à l'augmentation des coûts provoquée par l'adoption de mesures de protection de l'environnement imposées par l'opinion publique des zones concernées.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Pour le financement public des infrastructures de transport **belges**, ce sont l'État fédéral et les régions qui s'en chargent; la part des régions augmentera probablement au cours des prochaines années, en fonction du degré d'autonomie financière qu'elles auront atteint. De 1980 à 1994, dernières données disponibles, les investissements ont subi un fléchissement, passant de 150.396 millions à 78.134 millions de francs belges, ce qui donne en pourcentage du PIB 2,5% pour 1980 et 1,03% pour 1994. Le minimum a été atteint en 1990 avec 67.124 millions d'investissements, ce qui équivaut à 0,7% du PIB et l'auteur pense que, dans les années à venir, la politique rigoureuse de convergence menée par la Belgique entraînera une accentuation du fléchissement, ainsi qu'une baisse du rapport investissements/PIB qui passera sous le seuil de 1%.

L'évolution des investissements par mode, globalement inchangée, reflète l'évolution générale, même si l'on constate de temps à autre des écarts de phase; en revanche, la comparaison entre les divers modes révèle une augmentation substantielle de la part des investissements concernant la route qui, de 1985 à 1994, passe de 35% à 54,3% par l'effet d'une réduction drastique des investissements portuaires qui passent de 22% à 7,5% au cours de la même période, alors que la part du transport ferroviaire reste substantiellement inchangée avec, transport urbain compris, 26% et 28,4%. On constate également un fléchissement de la part les infrastructures fluviales qui passent de 15% à 9% et une baisse moindre pour les aéroports.

La Belgique n'est intéressée que par un seul des projets prioritaires, à savoir le TGV PBKAL qui, s'il compte parmi les plus importants, pose cependant des problèmes de financement pour les tronçons belges; or ceux-ci ont d'autant plus d'importance que Bruxelles se trouve à l'intersection des deux grandes lignes continentales France-Allemagne et France-Pays-Bas. Le coût des tronçons belges est estimé à 3.734 millions d'écus⁵⁵ supportés par les chemins de fer belges qui utiliseront des fonds de l'État et des communautés⁵⁶.

Au **Luxembourg**, les investissements en infrastructures ont connu une augmentation progressive, passant de 3.504 millions de francs luxembourgeois en 1985 à 4.830 en 1989; en 1991, après la légère baisse de l'année précédente, ils sont passés de 4.463 à 6.376 millions de francs luxembourgeois, pour atteindre ensuite le maximum historique en 1992 (7.218) et puis redescendre à 6.277 en 1994. Analogue a été l'évolution du rapport investissements/PIB qui est passé de 1,25% en 1985 au maximum historique en 1992 (1,99%) pour ensuite redescendre à 1,75% en 1994.

La taille réduite du territoire grand-ducal justifie la nette priorité donnée au transport routier; les infrastructures routières absorbent 76% du total en 1985 et monopolisent jusqu'à 88% en 1994. En contrepartie, la part des infrastructures ferroviaires chute de 18 à 11,4% alors que l'achèvement des travaux aéroportuaires signe pratiquement la disparition des investissements en faveur de ces infrastructures qui passent de 6% à 0,6% du total.

Le Luxembourg est intéressé par la partie du TGV Est qui le reliera à Metz et à la construction de laquelle il contribuera avec le concours de l'État. Mais il porte un intérêt plus grand au projet très important du TGV Luxembourg-Bruxelles, pour lequel une décision n'a pas encore été prise. Le financement de cet ouvrage sera public et le Grand-Duché s'est dit prêt à participer au financement de la partie belge.

Les investissements dans les infrastructures de transport aux **Pays-Bas** ont subi une réduction drastique entre 1985 (4.036 millions de florins) et 1986 (3.645) pour remonter ensuite

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

progressivement et se cabrer littéralement en 1990 (4.629), puis augmenter les années suivantes jusqu'à atteindre le maximum historique de 4.970 millions en 1993. L'évolution du rapport investissements/PIB est analogue qui, en 1993, retrouve son niveau (0,85%) de 1985.

La répartition des ressources entre les différents modes confirme la priorité donnée au secteur routier, comme dans tous les États membres, mais avec un rééquilibrage substantiel entre 1985 et 1993: les infrastructures routières passent en effet de 75 à 58%, les infrastructures ferroviaires grimpent de 16% à 25%, tandis que les infrastructures fluviales passent de 3 à 6%, les infrastructures aéroportuaires de 1 à 5% et la part des ports tourne quant à elle autour de 5 à 6%.

Les projets prioritaires qui concernent les Pays-Bas sont au nombre de deux: le TGV PBKAL et la Betuwe pour le transport combiné.

Le tronçon néerlandais du premier projet risque de perdre de sa priorité du fait du moindre intérêt que les autorités belges réservent au tronçon entre Anvers et la frontière néerlandaise; les avis divergent en effet quant au tracé de celui-ci, entre les autorités fédérales et la Région flamande. Une décision devra être adoptée par les deux États membres avant 1996. Le financement du tronçon néerlandais dont le coût prévu est de 2.740 millions d'écus devrait être pour 75% à charge de l'État et pour le reste à charge du secteur privé et des concours communautaires.

La ligne de la Betuwe, pour concerner exclusivement le territoire des Pays-Bas, n'en joue pas moins un rôle communautaire essentiel en ce qu'elle reliera le port de Rotterdam au réseau ferroviaire allemand dans la zone de la Ruhr. Le financement se fera selon un montage analogue à celui prévu pour la section néerlandaise du PBKAL.

5. La zone baltique: Danemark, Suède et Finlande

Le nombre des États membres composant cette zone devrait augmenter par l'effet de l'adhésion de nouveaux pays; la Norvège en fait déjà partie par son appartenance à l'EEE. Les deux projets de cette zone ont une vocation éminemment régionale, mais ils contribueront à faciliter le trafic avec la zone centrale.

Au **Danemark**, les investissements en infrastructures de transport sont passés entre 1985 et 1993 de 4.595 à 6.959 millions de couronnes, et le rapport investissements/PIB, de 0,60 à 0,79%. Au cours de ces années, l'accroissement des investissements a été régulier dès 1987, avec un pic en 1992 où les dépenses ont été de 8.205 millions et le rapport investissements/PIB de 0,94%. Quant à la répartition des investissements entre les différents modes, on observe une forte augmentation des investissements en faveur du rail qui, au cours de la période considérée ici, passent de 21% à 43% du total et une baisse des investissements dans le mode routier, qui chutent de 63 à 46%, ce qui représente un rééquilibrage essentiel entre les deux modes principaux alors que les investissements portuaires se maintiennent quant à eux au même niveau (8 à 9%).

Le Danemark est intéressé par deux projets prioritaires, Øresund et le triangle nordique. Le premier tient dans les ouvrages d'accès pour lesquels, du côté danois, il est prévu de dépenser 825 millions d'écus, et dans la liaison fixe (tunnel, île artificielle et pont) sur la mer, dont les coûts sont évalués à 2.240 millions d'écus. Ces ouvrages seront réalisés par un consortium associant paritairement le Danemark et la Suède qui en assurera également la gestion. Il est prévu d'amortir

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

l'investissement au moyen de péages en 22 ans⁵⁷. Dans le cadre de ce projet s'inscrit également l'extension de l'aéroport de Copenhague pour lequel il est prévu de dépenser un milliard d'écus. En ce qui concerne le triangle nordique, les ouvrages prévus au Danemark coïncident avec ceux du projet Øresund.

Le Danemark ne rencontre pas, pour la réalisation des projets prioritaires, de problème financier particulier; du reste, l'ensemble de sa politique infrastructurelle témoigne d'une autosuffisance substantielle du secteur public qui ne bénéficie que d'une participation privée marginale qu'il n'encourage pas.

Les investissements de la **Suède** en infrastructures de transport ont augmenté, passant de 8.620 en 1985 à 19.458 millions de couronnes en 1994; à l'exception de l'année 1986, il s'agit là d'une croissance continue qui s'est accélérée au cours des dernières années, mais on s'attend à un fléchissement au cours des prochaines années. L'évolution du rapport investissements/PIB suit la même évolution et passe de 0,61% en 1985 à 1,28% en 1994.

La Suède est un des rares pays de l'Union à avoir, au cours de la décennie considérée, transféré des sommes importantes du secteur des infrastructures routières à celui des infrastructures ferroviaires: en effet, les investissements pour les premières sont passées de 59 à 48% alors que ceux affectés aux deuxièmes ont augmenté de 27 à 49%. Il n'est pas innocent qu'en 1994 les chemins de fer se soient vu réserver la majeure partie - fût-ce de peu - des ressources: il faut cependant s'attendre à un fléchissement dans ce domaine au cours des années à venir étant donné que certains projets ferroviaires en sont déjà quasiment au stade d'achèvement. Au cours de la décennie 1985/1994, la part réservée aux ports et aux aéroports a baissé: la première de 8 à 1%, la deuxième de 6 à 2%.

La Suède est impliquée dans deux projets prioritaires: Øresund et le triangle nordique. Le premier exige en Suède un investissement de 300 millions d'écus.

Le deuxième projet qui, pour certains ouvrages, se superpose au premier, implique en dehors des travaux communs, un investissement de 200 millions d'écus à charge des bailleurs de fonds publics et privés suédois. Sur le tronçon autoroutier Stockholm-Oslo, il est prévu d'imposer un péage.

Les investissements de la **Finlande** en infrastructures de transport ont constamment augmenté, passant de 5.002 millions de marks finlandais en 1985 à 6.480 millions en 1991; par la suite, une crise économique importante due à l'écroulement des échanges avec la Fédération de Russie et les autres États de l'ex-Union soviétique a eu des répercussions sur les finances publiques et, partant, sur les investissements, qui sont descendus jusqu'à 5.505 en 1994 et devraient encore fléchir les années suivantes, tant pour rééquilibrer le budget de l'État que pour satisfaire aux critères de convergence établis par le traité. Par rapport au PIB, les investissements étaient de 1,06% en 1985 et de 1,08% en 1994 avec un pic de 1,25% en 1991 et 1992.

La répartition des ressources entre les infrastructures des différents modes reste relativement stable: pour le réseau routier, elle passe de 78% en 1985 à 75% en 1994, pour les chemins de fer, de 13 à 15%, pour les transports fluviaux, de 4 à 3%; pour les aéroports, elle monte de 1 à 3% et pour les ports se maintient à 4%.

La Finlande participe au projet prioritaire du triangle nordique qui, sur son territoire, couvre le tronçon routier et ferroviaire Turku-Helsinki-frontière russe ainsi que des infrastructures portuaires et le nouveau terminal de l'aéroport de Vantaa. L'ensemble de ces ouvrages est évalué à 2.400 millions d'écus dont 900 pour les travaux routiers, 1.200 pour les travaux ferroviaires et 300 pour les autres projets. Le projet aéroportuaire, de 40 millions d'écus, est financièrement autonome; pour le reste, l'état du budget finlandais impose la participation du secteur privé.

6. La zone atlantique: Royaume-Uni et Irlande

Cette zone a ceci de caractéristique qu'elle présente une solution de continuité terrestre avec la zone centrale, si l'on excepte le tunnel sous la Manche qui constitue l'ouvrage d'infrastructure le plus important de la Communauté, dont l'existence a été déterminante pour un des quatre projets prioritaires situés dans la zone: la partie britannique du TGV PBKAL. Les autres projets ont pour but d'améliorer les infrastructures ferroviaires et routières dans une perspective qui reste régionale, même si elle vise aussi l'amélioration des liaisons avec la zone centrale.

Les investissements en infrastructures de transport du **Royaume-Uni**, marqués par une forte participation du secteur privé, sont en augmentation constante, passant de 3.685 millions de livres en 1985 à 5.824 en 1994; cependant, on s'attend à un fléchissement au cours de la deuxième moitié de la décennie actuelle qui se fonde notamment sur la réduction qui est prévue des investissements publics dans ce domaine des infrastructures. En termes de pourcentage du PIB, les investissements passent de 0,67% en 1985 à 0,87% en 1994 après avoir dépassé 1% entre 1990 et 1992. Parmi les grands États membres, le Royaume-Uni est celui qui a investi le moins dans les transports.

La répartition des ressources entre les modes révèle qu'une nette priorité est donnée au mode routier tant en 1985, avec 72%, qu'en 1994, avec 69%, tandis que les aéroports se placent bien avec 9 et 11%, que les investissements dans les ports diminuent, passant de 5 à 2%, et que les investissements ferroviaires augmentent, passant de 14 à 18%. La part importante des investissements dans les aéroports s'explique par la présence affirmée du privé dans le secteur.

Le Royaume-Uni participe directement à l'ensemble des quatre projets prioritaires de cette zone: la liaison rail/transport combiné en Irlande (pour le tronçon en Ulster), le corridor routier Irlande-Royaume-Uni-Benelux, la ligne ferroviaire de la côte occidentale et le TGV PBKAL.

Alors que le premier devrait être financé par des fonds publics, la participation privée devrait être essentielle pour les autres. En particulier, pour le troisième, il est prévu une dépense de 2.160 millions de livres à charge de Railtrack et du secteur privé. Pour le tronçon anglais du TGV PBKAL, d'une importance essentielle pour une utilisation optimale du tunnel sous la Manche, il est prévu de recourir à une intervention nationale de quelque 50% et à un consortium public-privé pour le reste. Ce montage financier prévoit également des prêts de la BEI et des concours communautaires.

En **Irlande**, les investissements en infrastructures de transport sont passés de 1985 à 1993 de 195 à 369 millions de livres irlandaises et leur rapport au PIB a augmenté dans le même temps de 0,88% à 1,1%. A substantiellement contribué à cette croissance le FEDER qui, au cours des cinq années de 1989 à 1993, a octroyé à l'Irlande des fonds destinés aux infrastructures de transport pour un montant de 640 millions de livres irlandaises (800 millions d'écus). En 1993, le Fonds de cohésion

est aussi intervenu pour 80 millions de livres (100 millions d'écus), de sorte que la participation communautaire aux investissements irlandais dans le domaine a représenté la moitié du total, aux prix courants. Au cours des cinq années 1994/1999, les instruments financiers communautaires devraient contribuer à l'essor des infrastructures de transport irlandaises pour un montant de 1.600 millions d'écus.

La répartition des investissements entre les différents modes est marquée par une nette prédominance du secteur routier qui passe de 79% en 1985 à 84% en 1993. Au cours de la même période, les investissements relatifs aux aéroports ont également augmenté, passant de 2 à 8%, alors que les investissements ont accusé une baisse dans les projets portuaires (de 10 à 4%) et dans les projets ferroviaires (de 9 à 4%).

L'Irlande a des intérêts dans deux projets prioritaires: la liaison ferroviaire Cork-Straener et le corridor routier Irlande-Royaume-Uni-Benelux. Tous deux seront intégralement réalisés avec des fonds nationaux et communautaires, mais pour le second la participation du secteur privé est envisagée.

7. La zone ibérique: Espagne et Portugal

Cette zone, intégralement couverte par le Fonds de cohésion, a pour problème spécifique l'amélioration de ses liaisons avec la zone centrale; telle est donc la finalité des deux projets prioritaires, l'un voué au mode routier, l'autre au mode ferroviaire.

En **Espagne**, les investissements en infrastructures de transport ont connu une forte croissance au cours des dix dernières années: en 1985; ils s'élevaient à 192.416 millions de pesetas. Après une forte augmentation dans les années 1990 et 1991⁵⁸, ils ont grimpé au-delà de 860.000 millions, atteignant leur maximum en 1994 avec 888.024 millions de pesetas. Les années à venir, notamment à partir de 1996, il faudra s'attendre à ce phénomène de fléchissement caractéristique des pays qui doivent mener une politique courageuse de convergence financière. Quant au rapport investissements/PIB, il est passé dans les transports de 0,68% en 1985 à 1,37% en 1994, après avoir atteint le pic de 1,57% en 1991. L'évolution des investissements est, en Espagne, directement liée à la croissance économique de la deuxième moitié des années 80 et à la détérioration de la situation au cours de la période qui a suivi, mais également à l'impulsion donnée par les Fonds structurels qui, en 1994, ont contribué pour un quart à l'ensemble des investissements, alors que les prêts BEI sont intervenus pour quelque 28%.

Sous l'aspect de la répartition par mode, la part de la route est passée de 47% du total en 1985 à 71% en 1994 et celle du rail de 31% à 14% avec une évolution qui, sans tenir compte des investissements énormes dans la grande vitesse sur la ligne Madrid-Séville réalisés entre 1988 et 1991, ne suit pas l'affectation des ressources généralement souhaitée pour une conversion du trafic de la route au rail. Au cours de la même période, les investissements opérés dans les ports et les aéroports ont fléchi passant respectivement de 14 à 9% et de 8 à 6%.

L'Espagne a des intérêts dans deux projets prioritaires: le TGV Sud et l'autoroute Lisbonne-Valladolid.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Le premier de ces projets consiste en deux tronçons, qui, partant de Madrid, relient l'Espagne respectivement à la ligne française Paris-Lyon-Marseille (tronçon méditerranéen) et à celle de Paris-Bordeaux (tronçon atlantique), avec une adaptation de l'écartement espagnol à l'écartement européen. Un groupe européen d'intérêt économique a été constitué entre les chemins de fer espagnol et français pour les études relatives au tronçon Barcelone-Narbonne de la ligne méditerranéenne. L'État espagnol participe pour le tronçon entre Barcelone et la frontière avec la France, alors que, pour la partie restante du parcours espagnol (Madrid-Barcelone), c'est le secteur privé qui devrait intervenir sur la base d'une rentabilité financière de l'ordre de 3,5 à 5%⁵⁹.

Pour la ligne atlantique, dont la construction commencera en 1998, le cadre financier n'est pas totalement défini du fait notamment de certaines réserves des autorités régionales basques tenant à des considérations environnementales.

Pour l'autre projet prioritaire, l'autoroute Lisbonne-Valladolid, le peu d'importance du trafic prévu empêche la participation du privé et sera donc totalement à charge du budget de l'État et du budget communautaire.

Au **Portugal**, les investissements dans les infrastructures de transport témoignent clairement de l'impact que l'adhésion à la Communauté a eu sur ce pays non seulement concernant l'intervention financière de la Communauté, mais également concernant l'intégration progressive de son économie dans l'économie continentale. En effet, de 1985 à 1994, les investissements ont grimpé de 59.759 millions d'escudos à 236.895 millions d'escudos, mais c'est à partir de 1988, c'est-à-dire l'année qui a suivi l'adhésion, que le Portugal négocie un saut quantitatif important, en investissant un montant de 105.870 millions d'escudos qui allait encore augmenter dans les années 90. Comparable allait être l'évolution du rapport investissements/PIB qui allait passer de 0,94 à 1,83% au cours de la même période.

En termes de répartition entre les modes, on constate que la part des infrastructures routières passe de 65% du total en 1985 à 71% en 1994. La part des infrastructures ferroviaires augmente également, fût-ce dans une mesure inférieure, de 18% à 22%, alors que celle des investissements portuaires descend de 11 à 5% et celle des aéroports de 6 à 2%.

Le Portugal est intéressé par le projet prioritaire Lisbonne-Valladolid qui sera réalisé avec des fonds de l'État et des concours du Fonds de cohésion.

8. La zone alpine: Italie et Autriche

Cette zone présente une particularité par rapport aux autres: les bassins d'utilisation des trois projets prioritaires qui se trouvent sur son territoire ne couvrent pas l'intégralité du territoire des pays qu'elle comprend. Dans le cas de l'Autriche, l'axe du Brenner concerne directement le Tyrol, davantage pour le transit du trafic entre l'Allemagne et l'Italie que pour la canalisation du trafic à destination ou en provenance de l'intérieur. D'autre part, la question du transit dans les conditions actuelles pose des problèmes d'environnement et le transfert d'une partie du trafic du mode routier au mode ferroviaire contribuera donc au bien-être du Tyrol, une fois résolus les problèmes d'environnement que la nouvelle solution soulève. En ce qui concerne l'Italie, c'est la région du Pô

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

qui se trouve intéressée directement mais, indirectement, c'est l'ensemble du réseau ferroviaire italien qui sera gagnant.

En **Italie**, les investissements en faveur des infrastructures de transport ont connu une augmentation progressive, passant de 13.799 milliards de liras en 1985 à 19.584 en 1992, maximum historique, pour ensuite enregistrer au cours de l'année suivante un brusque fléchissement avec 17.107 milliards de liras. En termes de rapport investissements/PIB, l'évolution est différente: 1% en 1985, un saut jusqu'à 1,2% en 1987, un maximum historique en 1988 de 1,25%, une baisse progressive jusqu'en 1992 et enfin, une forte chute, jusqu'à 1,06% en 1993. Ces tendances, tant au niveau des montants que des pourcentages, se maintiendront vraisemblablement dans les années qui viennent, du fait des restrictions budgétaires imposées par la politique de convergence des finances.

La répartition des investissements entre les modes révèle, pour l'Italie elle aussi, une prédominance du mode routier qui, en 1985, absorbait 65,1% et, en 1993, 71,3%. En ce qui concerne les chemins de fer, on a enregistré un fléchissement de 23,7 à 21,7% et, pour les ports, de 8,1% des ressources disponibles à 3,6%. En légère augmentation, les aéroports voient leur part passer de 2,8% à 3,2% alors que celle des voies navigables reste dérisoire.

L'Italie est intéressée par trois projets prioritaires: le TGV/transport combiné Berlin-Vérone, le TGV Lyon-Turin et l'aéroport de Malpensa.

Le premier, qui représente le projet le plus coûteux et celui qui pose les problèmes techniques les plus ardues, parmi tous ceux qui ont été approuvés par le Conseil européen d'Essen, constitue l'axe portant des communications ferroviaires entre l'Allemagne et l'Italie via l'Autriche. Sur le territoire italien se trouve l'axe Sud, c'est-à-dire le tronçon allant du tunnel du Brenner à Vérone dont le coût est estimé à 5.200 millions d'écus alors que c'est sur les deux territoires, autrichien et italien, que s'inscrit l'ouvrage le plus important du projet, à savoir la traversée du Brenner, dont le coût est estimé à 4.400 millions d'écus. Malgré l'enthousiasme initial, le projet ne figure plus parmi les priorités des États concernés. Une commission trilatérale constituée par l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche devrait rendre aux trois gouvernements un avis sur la faisabilité économique de l'ouvrage d'ici au premier trimestre 1997, sur la base d'une étude sur les flux de trafic, laquelle est en cours d'achèvement. Le montage financier de l'ouvrage devrait prévoir la participation du secteur privé et une intervention importante des crédits bancaires.

Prioritaire pour l'Italie est le TGV Lyon-Turin qui relierait l'axe du Pô à la France. Un groupe européen d'intérêt économique a été constitué entre la SNCF et la FS et le montage financier devrait prévoir une contribution publique de 30% pour un rendement financier de 9,1% contre 5,4% en l'absence d'intervention publique.

Le projet de Malpensa est probablement celui qui est le plus avancé de tous les projets prioritaires; les travaux devraient permettre l'entrée en fonction des nouvelles infrastructures en 1998. Le coût total, de 1.047 millions d'écus, est supporté par l'État italien à hauteur de 490 millions d'écus et par un opérateur privé⁶⁰ pour 315 millions. Le solde est couvert par des prêts de la BEI à hauteur de 210 millions d'écus et par un concours communautaire de 31,5 millions.

En **Autriche**, les investissements en infrastructures de transport accusent un fléchissement progressif, passant de 26.358 millions de schillings en 1985 à 21.594 millions de schillings en 1994, malgré une pointe de 26.840 millions en 1990. Le rapport investissements/PIB a suivi la même évolution, avec des variations au cours de la même période considérée de 1,46 à 0,94%.

L'Autriche est un des rares États membres où un choix politique précis a permis de transférer les ressources réservées au transport routier vers le transport ferroviaire. La part des infrastructures routières est en effet passée de 70,2% du total en 1985 à 49% en 1994, avec une baisse d'autant plus significative qu'elle s'est ajoutée à celle des investissements. Au cours de la même période, la part des infrastructures ferroviaires est passée de 26,5% à 43% du total; la part des investissements dans les infrastructures aéroportuaires a également monté, de 2,1% à 6%. Pour les infrastructures fluviales, les chiffres étaient de 1,2 et de 2%.

L'Autriche a des intérêts dans le seul projet prioritaire de l'axe Berlin-Vérone mais, alors que l'intérêt reste entier pour le tronçon entre la frontière allemande et Innsbruck, elle entend renvoyer à plus tard la décision finale concernant le forage du Brenner tant pour des considérations environnementales que pour des raisons budgétaires.

9. La Grèce

Cette zone recouvre un seul pays qui, sur le plan territorial, n'est relié avec aucun autre pays de l'Union et que le conflit qui règne dans la région balkanique limitrophe a contribué à isoler en ce qui concerne les modes de transports terrestres. Les traditions particulières de la Grèce en termes de modes de transport ont fait pencher la balance en faveur d'un projet prioritaire de type routier.

L'absence de données statistiques fiables empêche, en ce qui concerne le transport routier, de faire la part des dépenses courantes et des dépenses d'investissement et, en ce qui concerne le transport ferroviaire, de séparer le matériel roulant. Sous cette réserve, les investissements en infrastructure en Grèce peuvent être évalués à 146.210 millions de drachmes pour 1985 et à 170.342 millions pour 1992, le rapport entre ces dépenses et le PIB restant relativement stable, autour de 0,9%. Les Fonds structurels de la Communauté ont joué un rôle fondamental pour les infrastructures de transport, intervenant pour un taux oscillant entre 40 à 50% des investissements entre 1989 et 1993⁶¹. L'apport du Fonds de cohésion a encore renforcé ce rôle dès 1993.

La répartition des investissements entre les modes de transport reflète la situation géographique et économique de la Grèce: le mode routier a absorbé 73% des investissements en 1985 et 65% en 1992, alors que la part du mode ferroviaire est passée de 19 à 25% au cours de la même période. Les investissements en faveur des ports sont restés stables, autour de 4%, alors qu'ils sont essentiels pour une flotte aussi considérable que la flotte grecque; les aéroports, quant à eux, ont vu leur part augmenter.

La Grèce est intéressée par le projet prioritaire relatif à ses autoroutes et essentiellement aux deux axes nord-sud (PATHE) et est-ouest (Via Egnatia), qui présentent un taux de rentabilité financière correct pour le premier axe et inférieur à la moyenne pour le deuxième⁶². Cela a permis de s'assurer la participation du privé; le montage financier prévoit pour l'ensemble des deux axes une intervention de l'État de 1.760 millions d'écus, ce qui correspond à 27,67% de l'investissement total, une intervention communautaire, incluant celles des Fonds structurels, du Fonds de cohésion et de la ligne budgétaire affectée aux réseaux, de 1.792 millions, qui couvrira 28,18% du coût préalable,

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

et le solde, de quelque 44,15%, sera à charge du privé⁶³. Un concours supplémentaire de la Communauté consistant en une bonification d'intérêt permettrait d'obtenir un prêt de 600 millions d'écus⁶⁴.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

TABLEAU IV/1 - TOTAL DES INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS LES ÉTATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ

en millions d'écus aux prix de 1994

Année	A	B	CH	D	DK	E	F	I	IRL	L	N	NL	P	S	SF	UK	EU
1980		3 792	3 225	18 135		2 625	11 105	4 783			813		396	1 201	871		
1981		3 798	3 274	16 136		2 668	11 069	5 341		112	706		486	1 068	867		
1982		3 615	3 184	14 231		3 039	10 648	5 964		131	665		424	1 038	868		
1983		2 937	3 293	13 408		3 792	10 040	6 622		116	700		312	1 076	850		
1984		2 551	3 144	13 220	609	2 808	8 962	7 402		107	714		239	1 128	820		
1985	1 941	2 195	2 821	13 772	571	2 141	9 519	7 210	246	88	742	1 876	304	941	806	4 727	46 336
1986	1 926	2 085	2 656	14 293	534	2 091	9 835	7 475	240	87	866	1 693	373	889	851	4 704	47 076
1987	1 588	1 718	2 877	14 079	538	2 532	9 956	9 115	200	108	943	1 849	437	961	923	5 308	49 313
1988	1 638	1 807	2 811	13 755	657	3 709	10 903	9 873	201	114	1 040	1 796	538	1 068	879	6 175	53 113
1989	1 673	1 427	2 922	13 819	790	4 517	10 972	9 752	249	122	1 101	1 932	629	1 257	951	7 339	55 429
1990	1 977	1 369	3 146	14 014	768	5 938	12 321	10 087	308	113	930	2 150	871	1 389	1 030	8 544	60 878
1991	1 795	1 559	3 382	20 397	823	6 271	13 490	9 931	343	161	1 065	2 179	1 005	1 160	1 044	8 186	68 342
1992	1 675	1 826	3 127	21 186	1 088	5 631	13 591	10 232	368	182	1 239	2 194	854	1 416	1 007	8 372	69 624
1993	1 766	2 063	3 318	20 489	923	5 651	13 428	8 938	465	177	1 162	2 309	975	1 787	880	8 027	67 878
1994	1 591	1 970	3 199	20 958		5 552	12 812			158	1 106		1 203	2 125	887	7 511	
1995																	

NB. Ce tableau est reproduit à partir *The State of European Infrastructure 1996* de l'ECIS, Rotterdam 1996.

**TABLEAU IV/2 - DISTRIBUTION PAR MODE DES INVESTISSEMENTS
EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS LES ÉTATS MEMBRES EN 1993⁶⁵**

ÉTAT	ROUTES	CHEMINS DE FER	AÉRO- PORTS	PORTS	NAVIG. INTÉ- RIEURE	TOTAL
BELGIQUE	952,315	616,279	62,509	216,382	120,638	1.968,123
DANEMAR K	418,922	384,022	26,108	72,947	-	902
ALLEMAGN E	13397,87	4308,313	1330,432	488,518	701,595	20226,72
ESPAGNE	3904,083	938,17	185,274	498,669	-	5526,196
FRANCE	8305	3835,4	604	271,8	105,7	13121,9
IRLANDE	378,708	16,302	35,112	18,81	-	448,932
ITALIE	6244,99	1896,34	275,6	319,59	16,43	8752,95
LUXEMB.	148,633	18,302	0,886	-	-	167,821
PAYS-BAS	1321,501	560,935	119,042	129,696	126,454	2257,628
AUTRICHE	743,951	829,454	120,014	14,928	13,154	1721,501
PORTUGAL	659,134	206,626	16,973	44,87	-	927,603
FINLANDE	614,782	102,87	38,252	23,927	27,737	807,568
SUÈDE	x960,876	663,789	28,249	28,672	-	1681,586
R.U.	5468,008	1749,657	665,028	162,299	-	8044,992
TOTAUX	43518,769	16126,459	3507,479	2291,108	1111,708	66555,524
POURCENT	65,387	24,23	5,27	3,443	1,67	100

V. - LE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE

1. Panorama général des ressources communautaires

La Communauté européenne peut intervenir dans le financement des réseaux transeuropéens de transport à travers son **budget général**, ainsi que par le biais de la **Banque européenne d'investissement** (BEI) et du **Fonds européen d'investissement** (FEI), qui octroient respectivement des prêts et des garanties bancaires.

Le budget général des Communautés prévoit divers instruments financiers, dont ceux qui servent nos objectifs sont les lignes du chapitre B5-7 spécifiquement affectées aux réseaux de transport, le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion. Les deux derniers ont des limites territoriales d'intervention.

À la suite de l'introduction d'un critère de **discipline budgétaire** dans la gestion des finances communautaires, il s'est révélé nécessaire de planifier les dépenses sur une base pluriannuelle en recourant à l'instrument des **perspectives financières**, l'instrument de programmation pluriannuelle qui forme le cadre de référence de la discipline budgétaire.

2. Le financement spécifique par le budget communautaire

Sur la base des perspectives financières 1993-1999, le chapitre B5-7 **Soutien financier aux projets en matière d'infrastructures des transports à l'intérieur de la Communauté**, régi par le règlement financier ad hoc⁶⁶, devrait permettre d'octroyer, au cours de la période 1995-1999 1.798 millions d'écus, dont 1.350 destinés aux projets prioritaires, soit les 75% réservés à cet effet dans le cadre du sommet de Cannes. Vu la modicité des ressources disponibles, la Commission estime que le cofinancement des études de faisabilité constitue l'emploi le plus efficace qui peut en être fait, alors que le financement de la construction incombe aux promoteurs qui peuvent éventuellement bénéficier de bonifications d'intérêts ou de subventions destinées à couvrir les commissions de garantie. Cette conception est du reste conforme à la philosophie de l'intervention communautaire qui a pour but essentiel de débloquer d'autres sources non traditionnelles de financement, dans le cadre surtout de la coopération entre secteur public et secteur privé⁶⁷.

Dans la répartition des ressources, la Commission a privilégié la gestion télématique du trafic, qui représente l'intervention dont le contenu technologique est le plus important et la dimension *transeuropéenne* la plus marquée et, parmi les différents modes, le mode ferroviaire, dans le droit fil des choix opérés en matière de projets prioritaires et de la tendance générale à favoriser les modes les moins polluants. Les financements se sont répartis, pour les années 1995 et 1996, comme suit:

en millions d'écus

Rail	Route	Navigation intérieure	Mer/Port	Air	Télématique	Total

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

338,78	54,18	1,5	4,18	6,36	115	520
65,15%	10,42%	0,29%	0,8%	1,2%	22,12%	99,98%

Le Programme indicatif pluriannuel (PIP) de la Commission établit la répartition du concours financier annuel entre les projets individuels⁶⁸, le solde étant destiné aux projets de gestion télématique du trafic et à d'autres projets importants dans la mesure respectivement de 340 et de 108 millions d'écus.

La Commission qui, en 1996, a reçu des demandes de concours financier pour un montant de 566 millions d'écus sur 210 millions de crédits d'engagement, estime, pour la période 1997-1999, les besoins supplémentaires pour les projets prioritaires à 1.410 millions et, probablement par extrapolation à partir du rapport établi par le Conseil européen de Cannes, les besoins supplémentaires globaux à 1.740 millions, ce qui lui permet d'attribuer 80 millions supplémentaires au concours financier en faveur des projets télématiques et 250 au concours financier en faveur des autres projets.

Parmi les projets prioritaires, ceux pour lesquels un concours financier supplémentaire de la Communauté semble essentiel sont le TGV PBKAL, pour lequel la Commission a établi un déficit financier de 430 millions pour les sections belge, néerlandaise et britannique, le TGV Est, pour lequel le déficit financier de la section française et l'exigence d'accélérer les travaux sur le tronçon allemand font évaluer le besoin supplémentaire à 230 millions et enfin la ligne de la côte occidentale qui accuse un déficit financier de 100 millions auquel la CEE participerait pour 60 millions, ainsi que le TGV Sud; pour les deux derniers, plusieurs sous-groupes de travail ont été institués dans le cadre du groupe Kinnoek.

Le concours supplémentaire accordé pour les autres projets prioritaires, pour des montants compris entre 15 et 160 millions, aurait pour effet d'accélérer les travaux ou de favoriser la participation des privés.

3. Le supplément refusé

L'exigence de revoir à la hausse les perspectives financières s'inscrit dans un effort de la Commission pour doter la politique des réseaux transeuropéens de moyens financiers communautaires suffisants pour en encourager la réalisation. Déjà, le Livre blanc de M. Delors avait avancé l'idée de l'offre par l'Union d'obligations visant à financer ces infrastructures, mais le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances avait, dès 1995, écarté cette hypothèse qui aurait été à l'encontre des efforts de convergence financière attendus des États membres

Se voyant exclure cette possibilité, la Commission s'est alors engagée sur la voie d'une augmentation des perspectives financières. Le 22 janvier 1996, présentant le programme de travail de la Commission dans le domaine économique et financier⁶⁹, le Président de la Commission, M. Santer, soulignait la nécessité d'accroître ces perspectives, dans les conditions illustrées plus haut, en se réclamant des observations du président de la BEI, selon lequel certains projets offrent un rendement interne insuffisant pour être financés par le biais des instruments présents sur le marché, y compris les prêts à très longue durée: quand pareils cas se présentent, le *partenariat* public-privé

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

s'avère difficile et M. Santer se posait la question de savoir si les États membres et la Communauté ne devaient pas alors intervenir pour assumer le risque que le marché refusait de courir.

Forte de ces considérations politiques, la Commission demandait au Conseil européen de Florence de juin 1996 de rehausser le plafond d'engagement des dépenses réservées aux politiques intérieures (rubrique 3 du budget) d'un montant d'un milliard d'écus pour la période 1997-1999 à destiner essentiellement aux réseaux prioritaires d'infrastructure des transports, tout en maintenant les paiements dans les limites existantes (crédits de paiement). Dans le même temps, une nouvelle redistribution était proposée des crédits disponibles entre les politiques intérieures, ce qui devait permettre une augmentation des crédits disponibles pour les réseaux de transports de 1.200 millions d'écus.

Le Conseil européen a rejeté en substance cette proposition, pour la renvoyer au Conseil Ecofin avec mandat de l'examiner conformément aux exigences de la rigueur financière et aux procédures relatives⁷⁰.

Par la suite, le 14 octobre 1996, le Conseil Ecofin a rejeté la proposition en prenant acte de l'opposition de cinq pays détenant la minorité de blocage⁷¹.

Cette attitude des États membres trouve sa justification dans l'exigence politique de ne pas contrecarrer au niveau communautaire les efforts de convergence que le traité impose aux États membres, mais d'aucuns observent qu'*ils ne voient pas d'un bon oeil le développement de l'activité de la Communauté dans ce domaine: ils ont résisté pendant 35 ans à sa participation et certains (États) continuent à penser que la Communauté ne doit pas s'engager trop dans des politiques d'investissement trop "politiques" pour elle sur le plan national et régional*⁷².

Néanmoins, le budget général pour l'exercice 1997 a augmenté la dotation de la ligne B5-700, en la fixant à 352 millions d'écus et les montants prévus pour 1998 et 1999 sont respectivement de 431 millions d'écus et de 495 millions d'écus, ce qui élève à 1.278 millions d'écus le total des trois dernières années des perspectives en cours. Le Parlement a enfin obtenu par ailleurs l'inscription de 100 millions d'écus pour les actions à réaliser en dehors de l'Union, ce qui permet de financer l'extension des réseaux aux PECO⁷³.

4. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Il s'agit là du deuxième des instruments financiers que le budget général de la Communauté affecte, bien que de façon non exclusive, au financement des réseaux transeuropéens. Il relève de la catégorie des **Fonds structurels** qui, en 1988, ont été coordonnés⁷⁴ entre eux et avec les autres instruments financiers de la Communauté. Pour les interventions du Fonds européen de développement régional, comme du reste pour celle de tous les Fonds structurels, le principe d'**additionnalité** prévaut au titre duquel elles s'ajoutent et ne se substituent pas à l'intervention financière de l'État membre. Ce principe qui s'inscrit dans celui plus général de la subsidiarité, voire l'a anticipé, historiquement parlant, prend une importance toute particulière sous l'aspect du financement des réseaux transeuropéens dont les ouvrages ont un coût particulièrement élevé, produisant un effet d'encouragement de la dépense publique qui leur est destinée.

Le principe, lié au précédent, du **partenariat**, c'est-à-dire de la collaboration par le biais des instruments de liaison ad hoc entre tous les agents publics et privés concernés par un projet, devrait

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

avoir pour effet de stimuler la recherche des meilleures solutions opérationnelles possibles pour permettre aux différentes parties de mieux connaître leurs exigences respectives. On pensera ici en particulier à la compréhension par l'administration publique des exigences spécifiques de rentabilité financière typiques du secteur privé. Ces deux principes sont à la base du règlement financier des réseaux, ce qui permet de constater une homogénéité substantielle des philosophies qui inspirent les principaux instruments financiers employés au service des réseaux.

Le FEDER intervient essentiellement dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport dans le cadre des objectifs 1, 2 et 6⁷⁵ et son concours, considérable, permet de remédier aux carences infrastructurelles des zones concernées.

Son intervention prend d'autant plus d'importance que, n'étant juridiquement pas limitée à la dimension *transeuropéenne*, elle s'étend aux voies d'accès au réseau qui ne jouent pas un rôle négligeable dans l'intégration des régions concernées.

Le FEDER devrait consacrer au financement des réseaux entre 4.800 et 7.700 millions d'écus, ce qui correspond à un pourcentage variant entre 5 et 8% de l'aide communautaire aux Cadres communautaires d'appui. Ainsi quelque 996 millions d'écus ont-ils été destinés aux réseaux de transport entre 1993 et 1996. Au cours de la période 1994-1999, le FEDER devrait intervenir en faveur des réseaux de transport pour un montant de 2.638,75 millions d'écus, dont devraient aller aux projets prioritaires plus de 1.075 millions d'écus répartis comme suit: 116,59 millions d'écus à l'autoroute Lisbonne-Valladolid, 352 à l'autoroute Patras-Thessalonique, 495 à la Via Egnatia⁷⁶ et 11,7 à la liaison routière Irlande-Royaume-Uni-Benelux (projet n° 13 - section irlandaise).

5. Le Fonds de cohésion

Ce Fonds, prévu par l'article 130D du traité sur l'Union, est destiné au cofinancement d'interventions dans le secteur de l'environnement et des réseaux transeuropéens de transport dans les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne). Chacun de ces États bénéficiera d'une part des crédits du Fonds établie comme suit: entre 52 et 58% à l'Espagne, entre 16 et 20% à la Grèce et au Portugal, entre 7 et 10% à l'Irlande.

Le Fonds de cohésion est régi par des règles en partie différentes de celles qui ont été considérées pour le FEDER. Plutôt que de répondre au principe de l'additionnalité, qui ne s'applique pas puisque les États bénéficiaires se sont engagés à ne pas réduire leurs dépenses publiques en matière d'environnement et d'infrastructures de transport, son cofinancement ne pourra dépasser 80 à 85% de l'investissement total, auquel, de toute manière, ne pourront concourir des subventions communautaires pour plus de 90%. En outre, le cofinancement du Fonds de cohésion ne pourra être cumulé avec les aides des Fonds structurels dont l'objectif 1 couvre l'ensemble du territoire de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal et une partie importante de l'Espagne. Le tableau 1 figurant à la fin du présent chapitre montre les engagements du Fonds en faveur des projets prioritaires au cours de la période 1993/1996.

6. La Banque européenne d'investissement (BEI) en général

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

La BEI est un organe ayant vocation d'instrument de l'Union européenne, prévu par les traités, au capital duquel participent d'une manière diverse les États membres. Elle mène des activités liées au crédit à moyen et à long terme pour soutenir l'intégration, le développement équilibré et la cohésion économique et sociale des États membres plus particulièrement dans les domaines relevant des politiques communautaires. Elle intervient également à l'extérieur de l'Union européenne pour la mise en oeuvre des protocoles financiers des accords conclus dans le cadre de la politique communautaire d'aide et de coopération au développement. Ses dimensions peuvent être évaluées à la mesure des données suivantes, relatives à 1995: budget total de 108,8 milliards d'écus et contrats de financement pour 21,4 milliards, dont 18,6 à l'intérieur de l'Union⁷⁷.

Les formes de financement pratiquées sont les suivantes:

- a. **financement des intérêts intercalaires** pendant la phase de réalisation du projet: une variante possible, qui permettrait de réduire les taux, pourrait être la capitalisation des intérêts durant toute la durée du prêt;
- b. **prolongation du différé d'amortissement du capital**: vise à compenser l'absence de profits au cours des premières années d'exploitation; dans certains cas, la Banque a accordé le remboursement en un seul paiement au terme du prêt;
- c. **concession de prêts à très longue durée** : il s'agit d'échéances qui, dans certains cas, peuvent dépasser vingt ans; cette solution permet de réduire les charges du prêt sur chacun des exercices;
- d. **fixation du taux d'intérêt des prêts avant leur utilisation**: permet de préétablir au moment de la passation du contrat le taux applicable au prêt; cette pratique rend le coût du prêt plus certain;
- e. **cofinancement des dettes contractées pour le projet**: cette pratique, rarement utilisée par les autres banques, consiste à transférer sur la BEI, dans le cadre du moins d'un accord-cadre conclu en même temps que le prêt principal, une partie du risque lié au rendement à long terme;
- f. **accord-cadre en matière de crédit**: il s'agit essentiellement d'un crédit correspondant à une partie importante du projet conditionné par certains engagements du preneur; les taux varient selon les conditions du marché.

La Banque adopte une position de neutralité quant à la nature publique ou privée des projets, qui doivent être considérés sur la base de leur faisabilité économique et financière. La faisabilité économique doit assurer que les investissements, en soutenant l'intégration européenne, ne jouent pas au détriment de la croissance; elle inclut les différents éléments coûts-bénéfices tels qu'ils sont évalués dans l'analyse financière traditionnelle: on tiendra compte par exemple des bénéfices externes, comme la décongestion du trafic et les aspects écologiques alors que, sur le plan des coûts externes, les aides ne seront pas déduites des coûts des projets.

La faisabilité financière s'impose d'autant plus que le cash-flow doit être potentiellement suffisant pour assurer un taux de retour satisfaisant pour les investisseurs, compte tenu du fait que le secteur privé a, sous cet angle, des exigences supérieures, en termes de volume et de temps, au secteur public.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Les interventions de la BEI sont coordonnées avec celles des Fonds structurels dans le cadre des règlements 2052/88 et 2081/93. Cela garantit sa fiabilité pour la réalisation des politiques communautaires, alors que le fait de constituer une institution financière lui permet de s'inscrire parfaitement sur le marché des capitaux.

7. La BEI et les réseaux transeuropéens de transport

Dans le cadre de son activité, la BEI a toujours accordé une attention particulière aux infrastructures de transport qui, de 1991 à 1995, ont bénéficié de financements de la BEI totalisant 17 milliards, répartis comme suit:⁷⁸:

en millions d'écus

Routes	Chemins de fer	Transports maritimes	Transports aériens	Grands ouvrages	Total
5.000	7.000	1.000	2.000 ⁷⁹	2.000 ⁸⁰	17.000

En ce qui concerne en particulier les réseaux transeuropéens de transport, la BEI finance 9 des 14 projets prioritaires, pour un montant global de 4.800 millions d'écus⁸¹. Les projets financés sont: Øresund, le triangle nordique, les tronçons français et belge de la PBKAL, le tronçon situé sur le territoire italien de la ligne ferroviaire du Brenner, la ligne ferroviaire Cork-Dublin-Belfast, les liaisons maritimes du corridor Irlande-Royaume-Uni-Benelux, l'autoroute Lisbonne-Valladolid, les autoroutes grecques et l'aéroport de Malpensa.

Les critères d'octroi du financement, qui ont déjà été exposés au paragraphe précédent, s'appliquent d'une manière toute particulière en ce qui concerne les projets des réseaux transeuropéens. Chaque projet doit être réalisable techniquement et présenter toute conformité avec les politiques communautaires, y compris les normes en matière d'appels d'offres et d'environnement, dont le respect est spécifiquement exigé dans les **Orientations**. Dans cette perspective, la BEI met l'accent sur l'interopérabilité du réseau et sur un développement adapté des différents modes de transport, tout en appuyant la priorité donnée au développement des TGV.

Au cours du débat sur le financement des réseaux transeuropéens, le dépassement avait été évoqué de la limite de 50% de l'ensemble de l'investissement que ne peut excéder le financement BEI, qui représente le plafond de crédit de la Banque. En dernier ressort, ce dépassement n'a pas été jugé réaliste vu l'énormité des investissements nécessaires pour les ouvrages prioritaires et le fait qu'une forte exposition risque de compromettre les possibilités d'approvisionnement de la Banque

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

sur les marchés financiers ou d'en augmenter le coût. Ainsi, on se rappellera que le financement accordé pour le tunnel sous la Manche a été inférieur à 15% de l'investissement. Jouera vraisemblablement comme instrument de répartition des risques la participation conjointe avec d'autres investisseurs.

Cependant, en réponse aux demandes qui lui avaient été faites en ce sens par le Conseil européen d'Essen, la BEI a créé un **guichet RTE**, qui forme un ensemble de mesures visant à adapter aux exigences spécifiques de chaque projet ses conditions de financement. Ces besoins particuliers sont en général fonction de la taille de l'ouvrage, de la durée de la construction et du retard dans la rentabilité. Il s'agit là de problèmes qui seront traités plus à fond au chapitre suivant, mais le fait de les évoquer déjà montre bien à quel point une intervention publique qui prend la forme d'un crédit implique des évaluations de faisabilité économique typiques du financement privé.

Les mesures composant le guichet RTE dont peuvent bénéficier projets intérieurs mais aussi extérieurs à l'Union en fonction de la dimension *transeuropéenne* des réseaux, consistent:

- à prolonger la durée des financements et les différés d'amortissement (remboursement du capital et des intérêts) pour faire correspondre les périodes de remboursement avec les exigences des investissements et les rendements y relatifs;
- à offrir une ingénierie financière qui permette de réduire les risques encourus par les établissements de crédit et le constructeur, surtout privé, en particulier grâce au *refinancement*, qui est la possibilité pour les banques de financer leurs engagements en fonction des délais disponibles sur le marché, au *préfinancement*, qui est le gel du taux d'intérêt entre l'approbation du financement et son octroi effectif, et aux *accords-cadres*, qui subordonnent l'utilisation du financement à des conditions posées en rapport avec l'état d'avancement des projets;
- à étendre les financements à des parties de réseaux qui répondent aux objectifs préétablis, où qu'ils soient localisés sur le territoire de l'Union;
- à intervenir dès les premières phases du projet pour pouvoir définir à l'avance, conjointement avec le FEI⁸² et d'autres banques européennes, les structures contractuelles et financières les plus adaptées aux caractéristiques de chaque projet⁸³.

Ces mesures ne pourront cependant déployer pleinement tous leurs effets si l'ensemble du système des institutions publiques qui préside à la réalisation des réseaux ne consent pas les efforts nécessaires pour lever tous les obstacles administratifs qui s'y opposent. En particulier, il incombe aux États membres d'accélérer les études de faisabilité, la délivrance des autorisations et les autres exigences techniques et administratives nécessaires au lancement des projets. En fait, la complexité et, parfois, la lenteur des procédures administratives constituent un grave problème dont la solution, qui peut même impliquer la modification de la norme en vigueur, ajoutée à l'extension du droit de construire, est une condition essentielle pour le développement des réseaux transeuropéens, surtout si l'on veut faire participer le secteur privé. Dans le cas où cette participation devrait prendre la forme de joint-ventures entre le public et le privé, le premier devra modifier l'attitude qu'il adopte dans la gestion des entreprises communes. La programmation économique et opérationnelle, elle aussi, aurait des effets bénéfiques pour la réalisation des réseaux à coût limité et les activités des industries fournisseuses.

Le tableau 2 figurant à la fin du présent chapitre, donne les détails des prêts octroyés par la BEI pour les ouvrages du réseau transeuropéen de transport jusqu'à la fin 1996.

8. Le Fonds européen d'investissement (FEI)

Cet instrument, qui doit beaucoup au Conseil européen d'Edimbourg, a pour finalité, dans le cadre de la consolidation du marché intérieur et de la cohésion économique et sociale, de financer les grands projets d'infrastructures et les petites et moyennes entreprises. Une conférence intergouvernementale, qui s'est tenue le 25 mars 1993, a adopté un acte additionnel au statut de la BEI, dans le cadre de laquelle le Fonds a été institué. Le capital autorisé est de 2.000 millions d'écus, dont, à la fin de 1995, 1.784 millions avaient été souscrits; 800 millions par la BEI, 600 millions par la Communauté et 384 millions par d'autres institutions financières publiques et privées.

Le Fonds européen d'investissement est un organisme autonome dont le capital est souscrit par la Communauté, par la BEI et par d'autres institutions financières. Particulièrement intéressantes sont les formes, prévues par l'article 3 de son statut, que prennent ses activités: garantie sur les financements et, dès la troisième année après l'entrée en vigueur du statut, **participation à quelque entreprise que ce soit**. C'est la première fois que cette deuxième forme est prévue par un instrument d'intervention communautaire; elle a ceci de particulièrement innovant qu'elle fait participer directement le "système européen" à la gestion d'un projet.

Réuni en assemblée en juin 1996, le Fonds a décidé de se prévaloir de cette possibilité en en fixant les modalités: la participation ne sera pas directe, c'est-à-dire que le FEI ne souscrira pas des actions de l'entreprise, mais des parts d'autres investisseurs institutionnels qui effectuent cet investissement. Il s'agira en particulier de fonds d'investissement clos. Cette solution paraît dictée par des considérations de prudence; elle permettra au FEI de ne pas assumer le risque intégral d'une initiative économique qui, si les choses tournaient mal, pourrait être difficilement liquidable, mais d'acquérir des parts négociables d'une institution financière qui répartit le risque d'une seule participation sur l'ensemble de ses participations.

La solution que le FEI a adoptée a le mérite de lui assurer une flexibilité de portefeuille qu'une participation directe dans des entreprises qui pourraient présenter des risques ne lui permettrait pas, au détriment de sa propre capacité d'approvisionnement sur les marchés financiers. D'autre part, l'investisseur institutionnel peut être encouragé à investir dans des entreprises qui présentent une rentabilité qui n'est pas compétitive par rapport à d'autres du fait de la perspective de compter parmi ses souscripteurs une autre institution financière de l'importance du FEI. De cette manière, la solution adoptée ne se limite pas à atténuer le risque pour le Fonds, mais permet d'élargir la base des capitaux privés participant au financement des infrastructures, remédiant ainsi en partie à la rareté des moyens du système communautaire d'investissement.

Sur la base du capital autorisé, le FEI ne pourra utiliser qu'un maximum de 6 milliards d'écus pendant la phase du lancement et de 16 milliards en plein régime, mais ces montants recouvrent également les utilisations qui en sont faites pour les petites et moyennes entreprises, qui relèvent elles aussi de l'activité du FEI. Sur ces bases financières, les engagements du Fonds en

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

faveur des réseaux, et non seulement des réseaux des transports, ne pourront excéder globalement 12 milliards.

Au 31 décembre 1995, les opérations du Fonds s'élevaient à 1.441 millions d'écus dont 1.300 étaient destinés aux réseaux transeuropéens et 273 au réseau de transport.

Tableau V/1 - Financement par le Fonds de cohésion des projets prioritaires
Engagements et demandes de contribution

PROJET	Engagements 1993-1996				Total 93-96	Contribution demandée ⁸⁴
	1993	1994	1995	1996		
	Mécus	Mécus	Mécus	Mécus	Mécus	Mécus
N° 3 TGV Sud						
Madrid-Barcelone-Perpignan	8,02	0,00	0,00	0,00	8,02	337,04
Madrid-Vitoria-Dax	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total projet n° 3	8,02	0,00	0,00	0,00	8,02	337,04
N° 7 Autoroute grecque						
Patras-Athènes-Thessalonique	45,35	13,06	0,00	0,00	58,41	354,07
Via Egnatia	26,42	9,21	40,74	0,00	76,36	506,46
Total projet n° 7	71,77	22,27	40,74	0,00	134,7	860,53
N° 8 Autoroute Lisbonne-Valladolid						
Section portugaise	23,82	28,80	0,00	0,00	52,62	0,00
Section espagnole	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total projet n° 8	23,82	28,80	0,00	0,00	52,62	0,00
N° 9 Liaison ferroviaire Cork-Dublin-Belfast-Larne						
Amélioration de la ligne	11,87	20,60	21,47	0,00	53,94	0,00

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

N° 13 Irlande/RU/Benelux						
N1/N7 Couloir routier en Irlande	8,50	40,19	30,83	27,07	106,5	40,00
TOTAL PROJETS SPÉCIFIQUES	123,9	111,8	93,04	27,07	355,9	1237,56

Tableau V/2 - Financements de la BEI

PROJETS	Prêts approuvés	Contrats financiers signés					Total
		<93	93	94	95	96	
1. PROJETS PRIORITAIRES (Conseil européen d'Essen)	8 079	642	1180	1137	1603	924	5485
TRAIN À GRANDE VITESSE/TRANSPORT COMBINÉ NORD-SUD (DE/AT/IT) TRAIN À GRANDE VITESSE (FR/BE/DE/NL/RU)	384				350		350
TRAIN À GRANDE VITESSE/TRANSPORT COMBINÉ FRANCE-ITALIE (FR/IT)	1 786	477	370	286	230	119	1481
AUTOROUTES GRECQUES (GR)	1 389	61	109	143	34	10	357
AUTOROUTE PORTUGAL-ESPAGNE (PT/ES) - Projet plus large	2 060	104	701	534	598	66	2003
AÉROPORT DE MALPENSA (IT)	44				44		44
LIAISON FERROVIAIRE ET ROUTIÈRE FIXE ENTRE LE DANEMARK ET LA SUÈDE (DK/SE)	295			104	20		124
LIAISON ROUTIÈRE IRLANDE - ROYAUME-UNI - BENELUX (RU/IR)	688				128	312	440
LIGNE PRINCIPALE CÔTE OCCIDENTALE (RU)	1 332			60	149	417	626
	131			11	50		61
2. AUTRES PROJETS IMPORTANTS (Conseil européen d'Essen)	3 458			314	274	250	1263
2.1 Projets dans l'Union européenne	2 958		425	176	234	250	838
2.2 Projets avec les pays limitrophes	500			138	40		425
			176				
3. AUTRES PROJETS DES RÉSEAUX TRANSEUROPEÏENS	7 783		247	626	1434	1055	3462
3.1 Réseau routier transeuropéen	3 168		347	260	413	633	1406
3.2 Réseau ferroviaire transeuropéen	3 096			182	583	417	1182
3.3 Réseau portuaire transeuropéen	460		100	32	299	5	359
3.4 Réseau aéroportuaire transeuropéen	1 059			152	139		515
			23				
4. PROJETS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE	1 292		224	259	230	261	972
4.1 Couloirs routiers	812		222	153	176	245	742
4.2 Couloirs ferroviaires	216					16	16
4.3 Ports	69		168	15	54		69
4.4 Aéroports et ATC	195			91			145
			54				
TOTAL	20 612	642	2174	2336	3541	2490	11182

VI. - LA PARTICIPATION DU PRIVÉ

1. L'évolution historique de la participation privée

On a vu aux chapitres précédents que les besoins financiers nécessaires à la réalisation des réseaux transeuropéens rendaient très utile, sinon indispensable, la participation du secteur privé. Même s'il existe des précédents au niveau national d'infrastructures réalisées avec l'apport exclusif ou partiel de capitaux privés (telle a été la règle dans de nombreux pays pour les grandes infrastructures, surtout ferroviaires, construites au siècle dernier et jusqu'à la première guerre mondiale), le secteur des travaux publics a été au cours de ce siècle le monopole de l'État et de ses structures, plus du fait de choix politiques que d'obligations juridiques, même si celles-ci existent peut-être ou ont été invoquées.

Il y a à cela plusieurs raisons. D'abord, dans le contexte d'un accroissement progressif de l'intervention publique dans l'économie, qui s'est affirmé tant en Europe qu'aux États-Unis, certains modes de transport et notamment le transport ferroviaire ont renforcé leur vocation de service public et on a considéré qu'une gestion directe de ce secteur permettait de mener une politique tarifaire plus modérée en faveur de l'utilisateur; on en a déduit que même la construction des infrastructures devait être publique pour empêcher l'incorporation de son coût dans le prix du service, qui n'aurait pu être évitée si l'on avait confié la construction au privé. Au cours des deux après-guerres, du reste, les travaux publics, sous l'influence notamment des théories économiques de Keynes, ont acquis un rôle significatif d'absorption du chômage et, de ce fait même, les évaluations de l'utilité fonctionnelle et de la rentabilité des ouvrages ont perdu de leur importance, ce qui s'est traduit par un désintérêt relatif du capital privé pour le secteur par rapport notamment à l'expansion d'autres secteurs économiques.

Le secteur public a pu prendre sur lui tout le poids des politiques infrastructurelles de dimensions notables, sans devoir recourir abusivement à l'endettement public, parce que des conditions existaient alors qui aujourd'hui ont disparu:

- relative simplicité des ouvrages, moins exposés alors à des normes strictes d'utilisation et de défense de l'environnement;
- techniques de construction par conséquent relativement peu sophistiquées;
- coût peu élevé de la main-d'oeuvre, soit parce que le niveau général des rémunérations était peu élevé, soit parce que la qualification professionnelle exigée d'elle était limitée.

La disparition progressive de cette situation favorable se traduit par une augmentation du coût des infrastructures en termes tant nominaux que réels, alors que le besoin n'en diminue pas et que même l'innovation technologique exige un remplacement plus rapide ou une modernisation des infrastructures existantes.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Face à cela, les possibilités semblent s'épuiser d'augmenter les ressources publiques traditionnelles: les fonctions fiscales semblent avoir atteint le maximum supportable par les contribuables et l'endettement public en est arrivé dans de nombreux États à la limite de la compatibilité avec l'équilibre des finances publiques; plus généralement, on considère dans de nombreux pays industrialisés, notamment du fait de la substitution des théories économiques keynésiennes par les théories monétaristes dans les orientations des gouvernements et des organisations internationales, que le prélèvement des ressources du secteur public a atteint la limite au-delà de laquelle la croissance aurait à en souffrir.

D'où la nécessité de chercher de nouvelles formes de financement des ouvrages publics, qui consistent principalement à recourir aux capitaux privés et en particulier à leur participation à la construction et à la gestion des infrastructures. Ce processus de *privatisation* de fonctions, traditionnellement considérées comme publiques, s'est vu renforcé par l'opinion répandue qui s'est affirmée dès les années 1980, que le privé est en mesure d'assurer, grâce à sa culture spécifique, une diminution des coûts, une meilleure gestion et, globalement, une plus grande efficacité.

L'intervention du privé dans le domaine des infrastructures de transport, y compris les infrastructures qui existaient déjà avant l'adoption des orientations décrites plus haut, peut prendre diverses formes:

- le **financement** qui implique uniquement un recours de l'État au marché des capitaux: il permet d'augmenter les ressources disponibles, mais entraîne une aggravation de la dette publique;
- le **choix de confier les opérations techniques** au privé: on entend par opérations techniques la construction et en général l'élaboration du projet, qui sont normalement attribuées par appel d'offres. Dans pareil cas, l'administration publique tire parti de la technicité et de la capacité d'organisation des entreprises privées, bénéficie d'une plus grande certitude des dépenses, peut parfois différer les déboursements jusqu'à la livraison ou selon des échéances liées aux états d'avancement de la construction et enfin transfère au constructeur une partie des risques civils comme des risques plus importants;
- la **concession** des travaux, qui consiste à confier au privé la construction et la gestion pour un nombre déterminé d'années considéré comme suffisant pour récupérer et rémunérer le capital employé⁸⁵; en ce cas, le coût de l'infrastructure est entièrement supporté par le privé et le secteur public n'aura la libre disposition de l'ouvrage qu'au terme de la gestion privée; la charge de l'investissement est alors transférée sur les utilisateurs qui pourront l'utiliser seulement moyennant paiement.

Une autre possibilité existe qui est rarement utilisée mais dont un exemple important est fourni par le tunnel sous la Manche: celle de confier au privé l'ouvrage lui-même qui ensuite *appartient* au secteur privé, moyennant cependant certaines formes de contrôle public destinées à protéger les intérêts de la collectivité.

Si, dans la vague de privatisation et de libéralisation où sont entraînés depuis plusieurs années les pays industrialisés, on a enregistré aussi des cas de transfert au privé de la gestion d'infrastructures déjà existantes, aéroportuaires et portuaires surtout, nous nous limiterons dans le présent document aux méthodes suivies dans certains États membres pour intéresser le secteur privé à de nouvelles infrastructures, en prenant l'exemple des infrastructures routières, pour lesquelles,

plus que pour les autres modes, la conviction est répandue dans certains pays qui la sanctionnent même par des normes constitutionnelles, qu'elles doivent être publiques et gratuites afin de permettre l'exercice plein et entier du droit des citoyens à la mobilité.

2. La participation du privé dans certains États membres⁸⁶

En **Allemagne**, la politique routière est attribuée à divers niveaux de gouvernement; les rapports qu'ils entretiennent entre eux et leurs participations financières respectives représentent le volet institutionnel de cette politique qui, dans la conception allemande, a une forte connotation publique pour les raisons, notamment constitutionnelles, évoquées précédemment.

Cependant, les problèmes financiers déjà maintes fois rappelés ont été l'occasion d'introduire dans le débat politique, parmi les formes de financement, la possibilité d'un recours au privé. Les méthodes appliquées jusqu'ici sont au nombre de deux: la première est celle classique de la concession, introduite dans l'ordre allemand par la *Fernstrassenbaufinanzierungsgesetz* de 1994 utilisée pour la réalisation d'ouvrages particuliers, comme les tunnels et les ponts; la deuxième à faire financer par le privé la réalisation de travaux qui sont ensuite gérés par l'État qui rembourse le privé par annuités, dont le nombre est en général de 15 à 20.

Ce deuxième système, que la Cour des comptes allemande a critiqué pour le surcoût qu'il entraîne, est en réalité une forme d'endettement de l'État. Là où le bât blesse, dans le débat en cours, tant sur le plan politique que juridique, c'est quand il est question de l'introduction du péage, que l'Allemagne adoptera probablement dans le cadre d'une harmonisation communautaire de la matière et lorsque des moyens télématiques seront disponibles pour éviter l'arrêt des voitures au *péage*.

En **France**, on constate également une propension au maintien des infrastructures dans le secteur public et la participation privée a essentiellement pour but de créer des synergies plutôt que de développer le secteur privé au nom d'une conception libérale de l'économie. Telle est du reste la philosophie profonde des rapports économiques entre l'État et le privé en France. Il s'ensuit qu'en France également le modèle de participation privée préféré est celui de la concession. Mais ce n'est que depuis 1970 qu'a été autorisée la constitution de sociétés à capital privé qui cependant n'ont pas fait leurs preuves: sur les quatre sociétés constituées, il n'en reste qu'une seule. Parmi les autres, une a été relevée par la Caisse des dépôts et des consignations qui avait déjà constitué cinq SEM⁸⁷ dès 1956 et deux ont été liquidées.

Tout le système sociétaire étant fortement endetté, en 1994, les six sociétés d'autoroutes alors existantes ont été restructurées en trois pôles qui tentent de compenser les pertes des autoroutes par les profits de celles qui sont plus rentables. L'activité des sociétés se fonde sur un contrat de programme avec l'État qui prévoit l'indexation des péages

Concrètement, le système français se fonde sur la concession, sur une forte intervention financière de l'État et sur un système de péréquation interne au système autoroutier

En **Espagne**, le système de la concession a été utilisé de 1967 à 1975 pour la construction des autoroutes; il a entraîné la création de sociétés privées soumises à certaines autorisations gouvernementales pour certaines décisions (fusions et acquisitions). Elle ont connu un sort variable: trois d'entre elles qui géraient des autoroutes au trafic insuffisant ont été acquises par l'État et incorporées dans un holding public (*Enausa*), tandis que les autres continuent à fonctionner, dont

quatre sont cotées en bourse. Après 1975, le financement des infrastructures routières est devenu quasi exclusivement public et communautaire, mais la loi permet soit le financement privé, soit l'imposition de contributions à la charge du privé qui en tire des avantages particuliers. La possibilité n'est pas exclue d'imposer des taxes sur les véhicules et le carburant.

En **Italie** également, le secteur public a pris en charge presque intégralement la construction et la gestion des infrastructures routières soit à travers un organisme de droit public, l'*Azienda Nazionale Autonoma delle Strade* (ANAS), soit à travers une série de sociétés concessionnaires qui, tout en étant de droit privé, sont entièrement détenues par le secteur public; leurs caractéristiques et les exceptions qui leur sont applicables sont celles décrites ci-après.

Tout d'abord, les autoroutes gratuites, uniquement dans le Mezzogiorno, sont gérées par l'ANAS. Les autres autoroutes ont été construites et sont gérées sur la base de concessions, dont la première remonte à 1923 et qui ont toujours été renouvelées par la suite. Les sociétés concessionnaires sont au nombre de 27, parmi lesquelles une seule est effectivement privée, celle de l'autoroute Turin-Milan. Celle-ci et la plus grande société concessionnaire, *Autostrade*, sont cotées en bourse. Les actionnaires des 26 sociétés à participation publique prédominante sont principalement le holding d'État, l'*IRI*, qui en contrôle 7, parmi lesquels les *Autostrade*, les régions et les organes locaux.

Les rapports entre l'État et les sociétés concessionnaires sont régis par des conventions conclues par l'intermédiaire de l'association catégorielle des sociétés concessionnaires, mais les conventions ont été formulées ou sont appliquées de manière telle qu'elles empêchent toute incidence des péages sur l'inflation et *Autostrade* s'est engagée, même si cette clause n'est pas respectée, à verser à l'État la partie de ses bénéfices excédant 8%.

Le système italien conserve des aspects fortement publics et le régime privé des sociétés concessionnaires est d'abord un moyen pour libérer la gestion des infrastructures des obligations découlant de la comptabilité publique.

Le **Royaume-Uni** a ouvert les infrastructures routières à la participation privée après l'adoption du *New Road and Street Works Act* de 1991 qui prévoit l'attribution d'une concession sur la base d'un appel d'offres: le point saillant tient dans le fait que la concession ne concerne pas seulement la réalisation de nouveaux ouvrages, mais également la modernisation éventuelle des ouvrages existants..

Les expériences illustrées ici révèlent une tendance des États à maintenir un contrôle solide sur les infrastructures routières qui se voit confirmée d'ailleurs par la forte présence de capitaux publics dans les sociétés concessionnaires. En réalité, dans certains pays le régime de la concession semble avoir été utilisé davantage pour obtenir une plus grande efficacité des ressources publiques à travers les instruments juridiques offerts par le droit civil, que pour promouvoir la participation du privé.

Étant donné que le premier effet du recours au privé est une augmentation des coûts due à la nécessité de rémunérer le capital privé et donc d'introduire dans les coûts de l'ouvrage une marge de profit qui se répercutera sur le prix pour l'utilisateur, on observe que l'État est généralement enclin à exercer un contrôle relativement strict sur les péages dans son souci de contenir l'inflation.

Il semble enfin relativement révélateur de l'attitude générale des États en faveur de la participation du privé aux infrastructures routières que même le Royaume-Uni, le pays le plus axé pourtant sur le secteur privé, se soit montré en cette matière relativement prudent, probablement du fait notamment des plus grandes difficultés que la création d'un environnement concurrentiel pose dans le domaine des infrastructures par rapport à celui des services. Cependant, le Royaume-Uni et la France ont patronné Eurotunnel, le tunnel sous la Manche, qui représente l'ouvrage entièrement privé le plus important, mais qui, par ses vicissitudes, dissuade peut-être le secteur privé lui-même d'investir dans des infrastructures.

La situation des infrastructures routières dans les cinq pays considérés et l'affaire malheureuse d'Eurotunnel peuvent faire penser que la participation privée dans ce secteur particulier n'a pas vocation à connaître un développement considérable, mais l'ampleur des investissements requis par le réseau et l'évolution la plus récente de la situation des cinq pays permettent de prévoir une expansion progressive de la présence du privé au cours des années à venir. Une condition essentielle est que les opérateurs publics prennent conscience des conditions auxquelles les privés peuvent trouver intéressant l'investissement en infrastructure, étant donné que le succès d'une *joint-venture* dans le domaine tient à un partage des mêmes valeurs en matière d'entreprise par tous les partenaires, qui permette d'éviter des ambiguïtés sur l'essentiel qui risqueraient de faire obstacle à une gestion de l'entreprise, qui doit être saine dès le départ.

3. Les aspects économiques de la participation privée

L'investisseur privé vérifiera en premier lieu la conformité entre la rémunération attendue d'un emploi déterminé de son capital et la durée de l'immobilisation financière, le risque et le revenu fourni par les alternatives offertes par le marché. Si les secteurs de l'énergie et des télécommunications offrent à celui qui veut investir dans leurs infrastructures des conditions compétitives ou présentant de toute manière une certaine sécurité, la situation est quelque peu différente dans le secteur des transports où les prix d'utilisation des infrastructures sont soumis à un contrôle plus strict de l'autorité publique qui tend à les maintenir plus bas que l'autorité politique pour les raisons visées au paragraphe précédent.

L'immobilisation financière inclut le défaut de production d'intérêts bancaires, ou l'écart négatif entre le revenu de l'investissement et celui qu'il aurait produit s'il avait été utilisé autrement, au cours de la période de construction. Ce manque à gagner vient symboliquement s'ajouter au capital et en réduit encore davantage le taux de rentabilité sur la base des gains futurs. En termes financiers, le R.O.I. (Return on investment) présentera au cours des années de construction des valeurs négatives, qui devront être compensées par des valeurs positives appropriées après la réalisation. Ce discours vaut naturellement dans le cas où l'investisseur privé est lié à l'exploitation. Dans le cas où un crédit est concédé par une institution financière, la rémunération commencera normalement la première année, même si des clauses deviennent de plus en plus fréquentes qui font commencer les remboursements et les intérêts après une certaine période. Dans ces derniers cas, les intérêts seront plus élevés.

Le **risque** est probablement l'élément d'évaluation d'un investissement qui dépend le plus de la forme de participation privée et il est difficile d'extrapoler en la matière des principes qui aient valeur générale. La durée de l'investissement est un des éléments de risque que tout investisseur privé devra considérer, tout comme, tant en cas de souscription de titres de crédit que de

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

participation à des joint ventures pour la réalisation et la gestion, la viabilité en termes de gestion et la solvabilité financière de la contrepartie (lorsqu'elles sont insuffisantes). À juste titre, la BEI observe:

La qualité du management sera un facteur essentiel du succès de la mise en oeuvre des projets RTE que ce soit par le secteur public ou par le secteur privé. Les grands projets pour lesquels les erreurs peuvent avoir des conséquences extrêmement coûteuses, requièrent généralement de plus grandes compétences en matière de management⁸⁸.

La matière sera plus largement reprise lors de l'examen des diverses formes de participation privée.

En ce qui concerne les investissements alternatifs, les considérations qui régissent le choix sont le revenu, le risque comparé et la liquidité, c'est-à-dire la possibilité de mobiliser l'investissement et de passer à une alternative. Sous chacun de ces aspects, l'investissement dans les infrastructures de transport ne se présente pas sous les meilleurs augures.

Son revenu est en fait généralement inférieur à ceux qu'offrent les investissements alternatifs. Si la disparité de revenu est compensée par l'État, soit qu'il prenne en charge directement le prêt (dans le cas d'une participation privée sous forme de financement), soit qu'il octroie des contributions pour la gestion, l'investissement peut devenir compétitif; mais, sur le plan des finances publiques, se pose alors le problème de vérifier l'opportunité du recours au privé.

En ce qui concerne le risque, certaines considérations générales ont déjà été développées et d'autres le seront par la suite; ce qui importe ici, c'est de souligner les rapports que présente cet élément avec les autres investissements offerts par le marché: dans le cas de titres de crédit, l'important sera la confiance que le marché place dans l'entreprise émettrice ou dans les garants éventuels. Il s'agit d'évaluations qui, au moins en partie, ne dépendent pas de l'affectation du crédit, mais, dans le cas où le revenu de l'investissement dépend directement des flux financiers produits par l'infrastructure, les risques inhérents à cette dernière auront beaucoup d'importance.

En ce qui concerne la liquidité enfin, la forme de participation est essentielle: dans le cas de titres de crédit négociables, la liquidité de l'investissement est élevée; dans le cas de titres-actions cotés, ceux-ci bénéficieront des mêmes conditions de liquidité mais seront sujets aux aléas du marché boursier, sensible tant à la validité de l'entreprise qu'aux conditions générales de l'économie et aux mouvements internes au marché lui-même. Si, enfin, il s'agit d'une participation directe prenant pour forme la concession de l'ouvrage ou la propriété de l'entreprise gérante non cotée en bourse, la liquidité sera inférieure à celle des cas de figure déjà examinés et étroitement liée à la rentabilité de l'ouvrage, à la durée de la concession et aux conditions prévues à l'échéance de la concession.

À de nombreuses reprises, dans l'exposé, les formes de participation privée ont été évoquées comme éléments déterminants de l'évaluation de l'investissement. La participation privée peut en effet varier, de la forme de la dette publique, avec la rigidité qu'entraîne l'étalement sur de nombreux exercices de la politique budgétaire, à de nouvelles formes qui font participer le capital privé à l'exploitation de l'infrastructure, en en modifiant substantiellement la conception traditionnelle tant sur le plan de l'utilisation que de la classification parmi les biens publics.

Le problème de la participation privée doit donc également être analysé sur le plan de ses formes et de ses effets tant sur l'infrastructure que sur son utilisation. Les formes peuvent quant à elles être classées selon le degré de contrôle que le privé exerce, au nom de sa participation.

4. Le privé comme bailleur de fonds

Là où le privé exerce le moins de contrôle, c'est quand il intervient comme **souscripteur de titres de crédit**, que ceux-ci viennent de la dette publique ou qu'ils soient émis spécifiquement pour financer l'infrastructure. Dans l'un comme dans l'autre cas, le titre comporte une charge indirectement ou directement imputable à l'infrastructure.

Normalement, les États n'imputent pas le service de la dette publique aux projets spécifiques réalisés, en y voyant un coût général des finances publiques. Il en résulte que les coûts des travaux publics à charge exclusive de l'État ne comprennent pas le coût de l'argent récolté.

Différente est l'attitude des organes, tant publics que privés, qui émettent des titres de crédit non qualifiés de dette publique. Le comportement peut être dicté dans ce cas par les normes juridiques applicables à l'organe ou par les normes fiscales mais, en règle générale, sont imputés à l'ouvrage les intérêts payés sur les titres de crédits émis en relation spécifique avec un ouvrage.

Dans le domaine des crédits, qu'ils prennent la forme de titres offerts au public ou de financements négociés, spécifiquement liés à un ouvrage, on peut imaginer des formules qui font dépendre le remboursement des résultats du projet⁸⁹. Dans ce cas, l'investisseur n'évaluera pas uniquement la qualité du titre sous l'angle de sa rentabilité, mais également sous l'angle de la certitude de la réalisation et de la capacité des flux financiers produits par l'infrastructure de garantir le remboursement des titres. En présence de nombreuses offres de ce genre, l'investisseur privé composera un portefeuille d'investissements se rapportant à des ouvrages dont les risques se compensent. Cette forme de crédit, qui n'a pas encore été expérimentée dans le secteur des transports, suscite quelques perplexités.

D'abord, le risque que prend l'investisseur doit être rémunéré à un taux supérieur à celui pratiqué sur le marché, qui dépend de la confiance dont jouit le débiteur et, en conséquence, la charge devrait être supérieure à celles d'un prêt normal, spécialement à celles garanties par l'État. En outre, cette formule de crédit suppose que l'ouvrage soit géré, au moins jusqu'à la fin du remboursement, par l'entreprise qui l'a réalisé ou de toute manière à charge relative de l'utilisateur.

Il faut enfin observer que le revenu produit par les infrastructures de transport apparaît, en dehors de l'hypothèse d'une augmentation substantielle du prix de l'utilisation des infrastructures, notablement inférieur à celui des infrastructures spécifiques à l'énergie et aux télécommunications: il semble donc assez improbable que les flux financiers dérivant de la gestion des infrastructures de transport puissent soutenir des intérêts nettement supérieurs aux taux du marché. Enfin, l'acceptation par les investisseurs d'une telle forme de crédit doit être mise en balance avec les autres offres d'investissements à risque comparable; sur la base des considérations exposées plus haut, il semble assez problématique de rendre cette solution compétitive dans le domaine des infrastructures de transport.

5. Le privé comme entrepreneur d'infrastructures

Le privé peut prendre des participations en actions dans des entreprises totalement privées ou à participation mixte, publique et privée, qui réalisent et gèrent des infrastructures de transport. Il n'est pas nécessaire de faire une distinction en fonction de l'importance plus ou moins grande de la participation publique, étant donné qu'en raison de la participation privée, la stratégie de l'entreprise mixte devra suivre un comportement axé sur le profit, qui permette de rémunérer le capital et, d'un point de vue juridique, sera généralement régie par le droit privé alors que son activité suivra normalement le schéma B.O.T...

La première question qui se pose lorsqu'on aborde le sujet de la participation privée sous forme d'entreprise, forme où le contrôle du privé sur l'ouvrage public et son engagement sont les plus forts, est celle de l'opportunité économique d'investir dans des infrastructures. Lorsque celles-ci, comme dans le cas des infrastructures des réseaux transeuropéens de transport, sont de taille et exigent des capitaux énormes, ces capitaux doivent être réunis sur les marchés correspondants par le biais des institutions financières appropriées, dont chacune devra, selon sa nature, le type de récolte pratiqué et la stratégie adoptée, s'assurer un niveau de revenu déterminé, la sécurité de l'investissement et le retour de l'investissement. Étant donné que toute entreprise d'infrastructures sera généralement une joint venture entre plusieurs institutions financières et probablement entre plusieurs organes publics, elle devra répondre en même temps aux différentes exigences de ses composantes économiques, c'est-à-dire optimiser la combinaison des facteurs productifs de l'entreprise par rapport au risque lié à l'objet de cette entreprise. Les grandes caractéristiques de l'investissement qui conditionnent une telle optimisation des facteurs productifs sont au nombre de trois:

- un rapport coûts financiers/coûts de gestion élevé;
- la concentration au début des débours, qui a une incidence déterminante sur le rapport cité au tiret précédent;
- le caractère "futur" des recettes.

Ces caractéristiques doivent être examinées en fonction des diverses phases de l'activité d'une entreprise d'infrastructures: **promotion et préparation, construction, gestion**. Chacune de ces phases peut faire intervenir des créanciers différents, ce qui ajoute au caractère variable des exigences à satisfaire, mais pour des raisons pratiques, nous partirons dans le présent document de l'hypothèse que tous les investisseurs ont apporté une partie du capital au début de la première phase et la totalité au début de la seconde.

6. La phase de la promotion et de la préparation

Au cours de la première phase, **de la promotion et de la préparation**, le capital investi représentera une partie limitée, mais non modique en termes absolus, de l'investissement total. Il devra se rapprocher du coût des études de faisabilité et des dépenses administratives nécessaires au lancement de l'activité après déduction des éventuelles contributions publiques aux études préliminaires⁹⁰ ..

Non seulement il n'y a là aucun profit à réaliser, mais il y a même un manque à gagner en termes de rentabilité financière et certains risques: que l'étude de faisabilité donne des résultats négatifs, que l'offre n'aboutisse pas, que les autorisations administratives soient refusées ou soient délivrées avec un certain retard.

Le **résultat négatif des études de faisabilité** se solde par une perte sèche de tout l'investissement, qui ne peut être atténuée que par l'unique instrument des contributions publiques. En réalité, les études de faisabilité devraient précéder la décision de l'organe public de réaliser un ouvrage au moins en ce qui concerne les aspects de la géologie, de l'environnement et du coût économique et, dans ce cas, c'est l'organe public qui en prendrait la charge; mais une partie de ces études incombent à l'entrepreneur et jouent un rôle dans le processus qui l'amène à décider d'investir ou non dans l'infrastructure: il s'agit de l'évaluation des coûts de construction et de la rentabilité de la gestion par rapport aux investissements alternatifs. Le coût de ces études peut ne pas être indifférent.

L'échec de l'offre se traduit lui aussi par une perte de l'investissement consenti pour formuler cette offre. Cette perte appelle les mêmes considérations qui ont déjà été développées à propos de l'effet négatif des études de faisabilité étant donné que, pour l'entrepreneur, il s'agit de toute manière d'une perte et que l'unique différence tient à sa cause: la plus grande compétitivité des concurrents ou un exercice défavorable à l'intéressé du pouvoir discrétionnaire de l'administration publique. En dehors des recours juridictionnels qui peuvent déboucher sur des transactions susceptibles de compenser en partie les pertes, l'unique instrument utilisable est le remboursement par l'organe cédant d'une partie des dépenses encourues par la partie perdante. Il ne semble pas que cette voie ait été explorée jusqu'ici.

Le **refus des autorisations administratives** est également assimilable aux risques précédents, tandis que le **retard** a pour effet un accroissement des coûts. La Banque européenne d'investissement, en abordant cet aspect de la participation du privé, a souhaité simplifier les procédures administratives. Il s'agit cependant d'un appel à la bonne volonté des États nationaux et, dans de nombreux cas, des autorités régionales et locales, étant donné que la Communauté ne pourra intervenir dans un domaine, celui des procédures administratives, complètement réservé au droit interne⁹¹.

L'auteur estime que l'unique solution viable est celle du "**contrat de programme**", qui est une entente entre tous les agents publics et privés concernés par un projet qui règle et coordonne les opérations et les activités incombant à chacun. Cette institution trouve un précédent communautaire dans le **partenariat** prévu dans le cadre des Fonds structurels.

7. La phase de la construction

Les risques inhérents à cette phase tiennent essentiellement aux retards intervenant dans l'exécution et aux circonstances non prévues au cours de la phase précédente, qui en augmentent le coût. Les causes de ces retards et les difficultés peuvent être **naturelles**, dues qu'elles sont par exemple à des paramètres géologiques différents de ceux prévus au moment de l'élaboration du projet ou à un sinistre qui frappe les chantiers, **techniques** si elles sont liées à des erreurs d'exécution ou au mauvais fonctionnement d'équipements, imputables de toute manière au constructeur, **économiques** s'il y a augmentation exceptionnelle du prix des matériaux ou de la main-d'oeuvre ou plus généralement augmentation des taux d'intérêts et, dans le cas d'investisseurs étrangers, des taux de change. Il faut citer enfin les causes **politiques**, tenant à la non-exécution par les organes publics d'ouvrages accessoires relevant de leur compétence ou plus généralement d'un changement des normes relatives à la construction (comme celles concernant les incidences sur l'environnement).

Les dispositions nationales touchant au civil et les pratiques commerciales ont prévu depuis longtemps des instruments propres à amortir le risque couru par les entreprises de construction, lesquelles peuvent passer des contrats d'assurance contre les dommages dus aux catastrophes; en outre les augmentations des coûts qui dépassent un certain niveau sont normalement couvertes par des révisions des prix prévues par les marchés publics qui cependant ne sont pas applicables à la formule B.O.T. D'autres risques ne sont pas couverts et relèvent des aléas d'entreprise.

Si nous nous plaçons dans l'optique du commettant, la situation est différente, étant donné que les retards se traduisent par un report de l'utilisation de l'ouvrage et les augmentations des coûts, dont une révision est admise, par une charge pour le commettant. Depuis toujours, les commettants se prémunissent contre les retards en recourant aux clauses pénales, en vertu desquelles le prix de l'ouvrage est réduit en fonction du retard de livraison et le constructeur compense à son tour cette perte en faisant appel à d'autres instruments: assurances⁹² et actions de recours contre les tiers responsables, lorsque cela est possible.

Contre l'augmentation du prix dérivant de celle des coûts, le commettant peut se prémunir en faisant appel à un instrument préféré jusqu'ici du commettant privé plutôt que du commettant public: le contrat dit **clés en main** qui, en excluant toute révision de prix, transfère sur le constructeur tous les types de risque. Cela implique naturellement une augmentation des prix établis par le contrat, étant donné que le maître de l'ouvrage aura à se protéger des risques possibles. Continueront à être à charge du commettant les risques économiques relatifs à la fourniture des ressources nécessaires au paiement de l'ouvrage terminé, tels que ceux relatifs aux augmentations des taux financiers et de change pour lesquels le commettant pourra avoir recours à des formes spécifiques de garanties des prêts offertes par les marchés financiers.

Pour réduire les risques politiques, on recourt généralement à des accords de programme passés avec les organes publics concernés. Grâce à cet instrument, l'entreprise qui réalise une infrastructure selon la formule B.O.T. pourra se protéger contre la plupart des risques liés à la construction.

Une part du risque ne peut de toute manière pas être éliminée ou ne peut être couverte qu'au moyen d'instruments du type de l'assurance et de la garantie financière, extrêmement coûteux, qui

comportent, du reste, le risque de produire l'effet pervers de compromettre la rapidité d'exécution des ouvrages.

8. La phase de la gestion

Cette phase, qui ne présente que des risques mineurs par rapport aux précédentes, est celle où l'entreprise peut légitimement espérer des rentrées financières. L'aléa d'entreprise dépend, dans cette phase, de l'intensité du trafic (la demande), des tarifs (le prix), ainsi que des coûts de la gestion.

L'intensité du trafic est fonction de la marge d'utilité que l'ouvrage géré présente par rapport aux trajets et aux modes de transport concurrents, ainsi que du niveau des prix pratiqués qui, à son tour, dépend de facteurs qui seront examinés plus loin. La possibilité pour l'utilisateur d'opter pour des trajets et des modes de transports différents est non seulement fonction des préférences subjectives, mais peut être également conditionnée par des choix politiques ultérieurs à la réalisation de l'ouvrage géré.

C'est là qu'intervient à ce propos le **risque dit politique** qui, dans la phase de la gestion, peut prendre deux formes différentes: celle qui a une incidence sur l'intensité du trafic et celle qui a une incidence sur le niveau des prix, qui sont ici examinées séparément.

La première se manifeste par des choix stratégiques de l'administration publique qui, une fois commencée la gestion privée d'une infrastructure, privilégient un mode de transport différent, ou par des choix d'aménagement du territoire et d'investissements qui autorisent voire rendent plus intéressants des trajets différents. Alors que les premiers choix évoqués ont normalement été opérés de longue date, difficiles qu'ils sont à opérer peu de temps après l'adoption des décisions de lancement de l'ouvrage géré, les deuxièmes pourront intervenir dans un laps de temps plus bref et en outre être adoptés à un niveau de gouvernement différent de celui qui a décidé de la construction de l'ouvrage géré. Cette forme de risque politique a une incidence différente selon la forme du rapport entre le gérant et l'organe public commettant: dans le cas de la formule B.O.T., une intensité de trafic moindre peut en fait compromettre la récupération elle-même du capital dans le délai de transfert de l'ouvrage, alors que, dans la forme plus rare qu'est la B.O.O., où l'ouvrage reste la propriété du gérant et où il n'y a donc pas d'échéance légale pour le retour de l'investissement, une intensité de trafic moindre se traduira par une rentabilité moindre de l'ouvrage et un retard dans le retour du capital investi.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Le niveau des prix est la deuxième variable de la phase de gestion que, s'il en a le loisir, l'entrepreneur établira au niveau le plus élevé que la courbe d'élasticité du trafic par rapport au tarif autorise sans porter préjudice à l'équilibre économique de l'entreprise elle-même: cela peut amener l'entrepreneur à renoncer à des parts de trafic, si celles-ci sont largement compensées par un tarif plus élevé. En fait de gestion, la forme de risque politique liée à cette variable tient à l'intervention publique dans la détermination des prix et donc à une limitation de l'autonomie du gérant en matière d'entreprise. Même si la formule B.O.T. ne prévoit pas nécessairement cette intervention publique, c'est là une situation normale dans le domaine des infrastructures de transport et la chose est généralement prévue par des dispositions de loi. Il s'agit d'une intervention publique qui prend la forme d'une **approbation** des tarifs décidés par le gérant ou d'une **décision** de l'autorité publique et qui répond à un souci d'éviter les hausses non seulement au titre de la politique des transports (soit sous l'angle social soit sous l'angle de la concurrence entre les modes et les infrastructures) mais aussi de l'élimination des effets de monopole que l'absence de modes ou de trajets alternatifs valables pourrait entraîner.

Le risque politique lié aux tarifs se concrétise quand l'autorité publique refuse d'adapter les prix ou les adapte d'une manière insuffisante. Il est vrai que normalement les contrats de commission basés sur la formule B.O.T. prévoient des mécanismes automatiques d'adaptation mais ils peuvent difficilement prévoir tous les événements susceptibles de modifier les coûts de la gestion.

On observera que les risques politiques examinés au présent paragraphe et aux paragraphes précédents sont de ceux qui peuvent se manifester aussi dans les États membres de l'Union alors que les risques liés à des guerres, à des révolutions ou à des changements de régime politique, que l'Union semble heureusement ne pas devoir craindre, n'ont pas été pris en considération.

Les coûts de la gestion constituent enfin une variable qui dépend de la nature de l'infrastructure et des modalités de la gestion: dans le cas d'une route, ils résideront essentiellement dans les coûts de perception du péage et d'entretien de l'ouvrage; dans le cas du chemin de fer, ils seront plus importants et répondront à une logique industrielle ayant des implications majeures pour la rentabilité.

Il est un élément contractuel étroitement lié à la gestion qui a une importance notable pour l'équilibre financier de l'opération: c'est la durée de la gestion. Il s'agit en fait de la période à l'issue de laquelle le capital investi doit être récupéré et le profit réalisé: cette durée est fonction de l'immobilisation financière, des flux de trafic attendus et des prix. Vu l'envergure des réseaux transeuropéens de transport, il est à prévoir que cette durée sera très longue.

Les considérations qui ont été développées jusqu'ici sur la phase de la gestion avaient pour cadre le domaine des infrastructures routières où la formule B.O.T. se trouve extrêmement simplifiée dans la mesure où le gérant se limite à mettre à la disposition de l'utilisateur l'infrastructure dont naturellement il assure l'entretien, mais sans fournir aucun service direct, lequel est presté en revanche dans les autres modes, où les coûts de la gestion prennent une importance majeure au point de devenir de véritables coûts industriels.

Les services directs permettent au gérant de mieux situer son produit par rapport aux lignes et aux modes concurrents tant sur le plan de la qualité du service de base (par exemple le transport ferroviaire) que sur le plan des prestations commerciales, qui constituent un "plus", même si elles ne sont pas directement liées à l'infrastructure, comme un service efficace de livraison de marchandises de la gare d'arrivée au domicile du destinataire.

En outre, le gérant d'un port ou d'un aéroport pourra par exemple exploiter aussi l'infrastructure sur le plan immobilier en louant à des tiers les espaces nécessaires pour exercer des activités commerciales liées à ce genre d'infrastructures, ou les gérer directement.

9. Autres réflexions sur la formule B.O.T. du point de vue de l'entrepreneur privé

Un aspect négatif de l'investissement dans les infrastructures est la contrainte de destination, naturelle plutôt que légale, de l'ouvrage et, dans le cas spécifique de la formule B.O.T., du régime de concession, qui normalement ne reconnaît pas au gérant la propriété de l'ouvrage. Ce qui implique que le gérant ne peut, en cas de nécessité ou d'opportunité économique, liquider son investissement, en vendant l'ouvrage, comme cela peut se faire d'un bien immobilier quelconque.

En d'autres termes, l'investissement est bloqué et le choix initialement opéré sur le plan de l'entreprise devient irrévocable. Il est vrai que, si l'ouvrage ne peut être vendu, il est possible de se défaire de l'investissement en cédant l'entreprise elle-même, mais cela constitue une contrainte qui, par sa rigidité, représente un élément négatif de poids dans l'évaluation globale d'un investissement dans les infrastructures.

10. La formule B.O.T. du point de vue du commettant

L'organe public qui retient cette formule pour réaliser une infrastructure réduit substantiellement son engagement financier et se libère des obligations techniques relatives à la construction ou au contrôle de l'exécution, mais la collectivité supportera pendant toute la durée de l'opération un coût total supérieur à celui d'une réalisation confiée à un organe public en ce que les prix incorporeront, outre le coût de l'infrastructure, le profit de l'entrepreneur. L'opinion s'est cependant imposée, plus sur le plan du sentiment commun en vérité que de la doctrine, que le privé, qui se voit attribuer une efficacité plus grande que le secteur public, est en mesure d'assurer, tout en se réservant une marge bénéficiaire, un coût globalement inférieur à celui d'une réalisation directe.

Un facteur positif de la formule B.O.T. tient à l'internalisation des coûts des infrastructures qui est réalisée grâce au péage routier. Le fait que les coûts liés au réseau routier ne soient pas, à l'inverse de ce qui se passe dans les autres modes, imputé à l'utilisateur, est notoirement considéré comme un élément de distorsion de la concurrence. En outre, dans une perspective de développement durable, l'internalisation de l'ensemble des coûts représente un instrument propre à encourager l'utilisation des modes de transport les moins polluants et la formule B.O.T. permet de surmonter les résistances culturelles que suscite le péage, le principe de la rémunération du capital privé étant communément accepté.

Cet avantage n'existe cependant pas en ce qui concerne les infrastructures, comme les infrastructures ferroviaires, dont les tarifs internalisent les coûts de construction, même en régime de réalisation et de gestion publiques. Dans ce cas, la formule B.O.T. constituera pour l'organe public une contrainte pesant sur sa politique tarifaire puisqu'il ne pourra pas comprimer les tarifs en-dessous du niveau convenu avec le gérant. C'est là une façon de garantir le principe de la concurrence entre les modes et les infrastructures.

11. La formule B.O.T. du point de vue de l'utilisateur

Ce qui intéresse l'usager, c'est de pouvoir utiliser l'infrastructure qui, par rapport aux autres possibilités de trajets et de modes, lui offre les **coûts** les moins élevés, y compris non seulement les prix, mais également les coûts du carburant, de la main-d'oeuvre et de l'usure du véhicule⁹³ et lui font épargner le plus de temps. Les éléments qui interviennent dans le coût sont normalement fonction de la longueur du trajet prévu pour chaque infrastructure alors que l'épargne réalisée en termes de temps de transport est fonction de la longueur et de la vitesse; ainsi un transporteur pourra-t-il préférer une infrastructure qui, tout en lui imposant un parcours plus long, lui permettra d'accroître sa vitesse. Mais d'autres éléments peuvent influencer sur le choix: par exemple, un transporteur pourra opter pour un parcours qui, s'il n'est pas optimal selon ses paramètres coût/bénéfices, offre de plus grandes possibilités de cabotage qu'un autre.

Ce que nous venons de décrire, c'est le comportement que l'on attend de celui qui utilise les infrastructures à des fins professionnelles; mais celui qui voyage pour son plaisir, qui fait du tourisme, ne fondera pas ses choix sur de seules considérations économiques, son jugement portera aussi sur la beauté du paysage ou l'existence de points de repos tout le long du trajet. Du reste, ce type de considération n'est pas non plus étrangère à celui qui se déplace pour son métier, surtout s'il est lui-même entrepreneur: ainsi de nombreux transporteurs préfèrent-ils utiliser la malle plutôt que le tunnel sous la Manche pour des raisons de commodité personnelle.

Si les considérations développées jusqu'ici dans ce paragraphe se réfèrent principalement au transport sur route, elles peuvent également être étendues aux autres modes, en dépit de différences significatives: pour le transport ferroviaire, l'élément de coût presque unique sera le prix, mais la vitesse, la ponctualité et la sécurité du transport interviendront aussi dans l'évaluation, d'autant qu'ils ne dépendent pas de l'utilisateur mais du transporteur qui normalement est le gérant de l'infrastructure. Pour les ports et les aéroports, ce qui sera déterminant, ce seront tant les services fournis à l'intérieur de ces infrastructures que les liaisons avec les autres réseaux de transport, ainsi que les voies d'accès. Il s'agit clairement d'éléments qui ne dépendent pas que du gérant.

CONCLUSIONS

1. La question de la rentabilité financière

On a vu dans les chapitres précédents, que les réseaux transeuropéens procèdent d'une haute stratégie qui exige des investissements d'une telle ampleur qu'ils dépassent les capacités de dépense du système politico-administratif européen et donc, non seulement de l'Union mais également des États membres et des administrations publiques territoriales et sectorielles, y compris les entreprises ferroviaires, concernées par les réseaux.

Malgré les résistances qui se manifestent sur le plan politique, et parfois les difficultés d'ordre juridique, les contraintes auxquelles le traité soumet les États membres en matière d'endettement et de déficit et que le Pacte de stabilité confirmera plus tard, semblent imposer le recours au secteur privé comme l'unique alternative à une augmentation de la pression fiscale ou à une restructuration profonde de la dépense publique au détriment d'autres destinations.

Parmi la panoplie des formes de participation privée, il semble à l'auteur que la formule B.O.T., dans une de ses nombreuses variantes, soit la plus adaptée. Les principaux obstacles à surmonter pour obtenir la participation du capital privé semblent tenir dans la **rentabilité financière**, l'**immobilisation financière** et le **risque** sous ses différentes formes.

Dans la majeure partie des cas, le secteur public intervient par le biais de concours qui ont pour but d'augmenter la rentabilité financière, souvent insuffisante aussi bien en matière d'infrastructures que de services publics: il s'agit là d'une pratique qui, si elle a des effets immédiats, suscite cependant quelque perplexité quant au fonctionnement normal du rapport public-privé, si l'importance du concours n'est pas déjà connue et définie au moment où l'organe public se met à la recherche de son partenaire privé. Ce sont cependant des considérations tenant aux garanties d'impartialité de l'administration dans la conclusion des contrats publics qui, même s'ils sont d'une grande importance, sont étrangers à l'objet du présent document et n'y sont donc pas particulièrement approfondis.

Il est une autre voie, à côté de celle du concours, qui semblerait préférable à l'auteur sous l'angle du rapport public-privé, mais elle rend plus ardu le contrôle de l'inflation et n'est sans doute pas "socialement correcte": elle consisterait à renforcer les avantages que garantissent les péages au gérant; mais qui dit péages plus élevés dit réduction de la rentabilité socio-économique de l'ouvrage. Tel est le problème essentiel que les institutions communautaires et les États membres devront résoudre dans le contexte du discours plus général sur l'internalisation des coûts externes des infrastructures. Une donnée cependant ne saurait être négligée: l'opinion publique est plus encline à accepter un péage sur un ouvrage géré par le privé que sur un ouvrage exclusivement public; le droit à la rémunération du capital est en effet un principe généralement admis, ce qui n'est pas le cas du droit à la rétribution d'une infrastructure publique, considérée qu'elle est comme un bien commun.

En vérité, la recherche d'une rentabilité financière maximum pour un investissement passe inmanquablement par une étude préalable, pour chaque projet particulier, sur les possibilités qu'il offre d'intéresser le privé. Telle a été la philosophie du groupe Christophersen, vers laquelle penche actuellement le groupe présidé par M. Kinnock.

On peut affirmer en règle générale que la rentabilité est plus grande lorsque les caractéristiques de l'ouvrage permettent au gérant d'offrir non seulement l'usage de l'infrastructure, mais également des services accessoires, comme il le fait dans les ports et les aéroports. Quand en revanche le gérant fournit en outre des services de transport, les coûts industriels et les problèmes de marché qu'ils posent font de l'entreprise une entreprise tout à fait différente, confrontée à des difficultés liées à la rentabilité du service plutôt que de l'infrastructure.

En fait, pour l'administration publique qui veut obtenir la participation du privé à la construction et à la gestion d'une infrastructure de transport, il semble plus incisif d'agir sur le plan de l'immobilisation financière et des risques que directement sur celui de la rentabilité qui, de toute manière, en subira l'influence.

2. Une proposition en matière d'immobilisation financière

Étroitement liée à la rentabilité est l'immobilisation financière qui peut fortement contribuer à dissuader le privé d'investir dans les infrastructures, dans la mesure où tout report de rentabilité se traduit par une perte de revenus, d'autant plus grave que la réalisation de l'ouvrage peut subir des retards parfois très importants. Selon l'auteur, un moyen de contourner en partie cet obstacle serait de financer la construction de l'ouvrage par des obligations du constructeur/gérant au taux zéro qui, à l'échéance, à la fin de la construction ou une fois la gestion mise en route, seraient convertibles en actions. L'État se chargerait de garantir le remboursement.

Le constructeur/gérant pourrait ainsi faire appel aux marchés financiers sans rien avoir à déboursier au titre d'intérêts pendant une période plus ou moins longue, qui couvrirait au moins la construction, période à la fin de laquelle le remboursement se trouverait en tout ou en partie réduit par la conversion en actions dont le succès serait fonction de la rentabilité financière de la gestion.

Les souscripteurs des obligations au taux zéro jouiraient des bénéfices liés à ce titre de crédit particulier avec l'avantage de pouvoir opter, à l'échéance, entre la conversion en actions et un remboursement à la valeur nominale du titre, garanti par l'État. Comme vraisemblablement le constructeur/gérant aurait intérêt à bénéficier d'un prix de conversion élevé, pour répartir le poids des nouveaux actionnaires sur le capital, la durée de l'emprunt obligataire porterait sans doute sur un nombre suffisant d'années de gestion pour permettre à l'obligataire d'évaluer valablement l'opportunité d'opter pour la conversion.

L'État, de son côté, n'aggraverait pas son endettement; il serait exposé au seul risque de l'insolvabilité du constructeur, dont il pourrait réduire la portée en faisant appel aux instruments financiers offerts par les institutions financières à cet effet; s'il devait intervenir en utilisant sa propre garantie, il exercerait à son profit les droits à la conversion.

Selon l'auteur, les premiers investisseurs qu'un tel mécanisme pourrait intéresser seraient les investisseurs institutionnels et en particulier les fonds de pension qui, par leur finalité, donnent leur préférence aux investissements à long terme d'une grande sécurité.

La proposition avancée ici se marie bien avec la possibilité qu'a le FEI, grâce à son statut, de participer au capital d'entreprises et son autre fonction institutionnelle qui lui permet d'accorder des garanties sur les prêts. C'est sur pareilles bases que cet institut de crédit communautaire peut offrir à la Communauté l'instrument nécessaire d'intervention directe dans le capital d'entreprises de gestion d'ouvrages publics, qui lui permette de combler les lacunes dont actuellement elle souffre, sur le plan des opérations et de l'expérience, à la différence des États membres.

3. La question des risques

L'autre obstacle majeur qui s'oppose en l'occurrence à une participation du privé dans le secteur, est celui du risque, sous les diverses formes qui ont été illustrées au dernier chapitre. Les risques naturels, techniques et économiques trouvent une réponse dans les instruments ad hoc offerts par les institutions financières et les organismes assureurs, mais aussi dans l'intervention publique qui, si elle revêt différents aspects, reste toujours d'ordre financier.

Les risques politiques présentent une plus grande complexité; ils exigent l'intervention de tous les acteurs publics pour offrir à l'investisseur privé un cadre sûr quant à la planification territoriale, aux instruments juridiques applicables à ses rapports avec les autorités publiques, à l'efficacité de celles-ci.

Du fait des limites que mettent à ses compétences le traité et en particulier l'article 3B, et des caractéristiques spécifiques du domaine, la Communauté européenne ne peut exercer sa fonction d'orientation d'une manière fiable qu'en offrant aux administrations publiques un cadre certain quant à la planification territoriale⁹⁴ et éliminer, au titre de sa fonction d'harmonisation du droit national, les dispositions en matière de services publics qui peuvent faire obstacle à l'exercice de ceux-ci par le privé. C'est ce qu'elle va faire dans le contexte du groupe Kinnock. Elle pourrait également promouvoir des contrats de programme entre les administrations publiques et l'entreprise intéressée en tirant parti de l'influence qu'elle peut exercer en tant que bailleur de fonds.

NOTE CRITIQUE SUR LES SOURCES ET LA LITTÉRATURE

L'essentiel de la base documentaire en matière de politique des réseaux transeuropéens tient dans les actes des différentes institutions communautaires normalement disponibles dans toutes les langues de l'Union.

En premier lieu, il y a le **traité sur l'Union européenne**, dont il existe diverses éditions: celle qui a été utilisée pour élaborer le présent document de travail est celle éditée par EUR-op⁹⁵ *Union européenne*, Recueil des traités, Tome I, Luxembourg 1993.

Les Journaux officiels de la Communauté européenne reprennent les règlements, les propositions de règlement et les communications les plus importantes de la Commission. Les références à chacun des actes cités figurent dans les notes accompagnant le texte.

D'autres documents non publiés, ou non encore publiés au Journal officiel, sont disponibles auprès des institutions communautaires. Leurs références figurent dans les notes accompagnant le texte, mais pour le **Rapport intérimaire du groupe des représentants personnels des chefs d'État ou de gouvernement** (le groupe dit Christophersen), il n'existe pas d'autres références que le titre, alors que le **rapport final** a été publié avec les références biographiques suivantes:

Réseaux transeuropéens, Luxembourg (EUR-op) 1995 (ISBN92-826-8996-4), disponible dans toutes les langues communautaires, sauf le suédois et le finnois⁹⁶.

Ce document est essentiel pour l'étude des réseaux transeuropéens; mais plus essentielles encore en ce qui concerne en particulier les aspects financiers sont les communications de la Commission **Financement des réseaux transeuropéens** (SEC 94 860 final du 15.6.1994), **Réseaux transeuropéens - 1996 - Rapport annuel** (COM(96)645 final du 6.12.1996) et la publication

COMMISSION EUROPÉENNE *Réseaux transeuropéens*, Luxembourg (EUR-op) 1996 (ISBN 92-827-8642-0) disponible en français et en anglais⁹⁷.

Pour les décisions des Conseils européens, référence a été faite aux communiqués de la Présidence du Conseil en exercice, qui sont repris au Bulletin des activités du Parlement européen édité par la DGI de cette institution.

D'importants éléments sont également extraits des **rapports annuels** de la BEI.

Sur le plan de la littérature, il faut signaler en particulier:

AAVV *The state of European Infrastructure 1996*, Rotterdam ECSI⁹⁸ 1996 (ISBN 90-803155-1-6) qui, à côté d'essais cadres intéressants, offre un panorama détaillé des politiques en matière d'infrastructures de transport des pays communautaires, de la Norvège et de la Suisse. Instrument important pour l'étude de la matière, il a été largement utilisé dans le présent document.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

S. GRIFFITH-JONES *Garanties de prêts pour les grands projets d'équipement: questions et enseignements possibles pour un mécanisme européen*, Luxembourg (EUR-op) 1993, (ISBN 92-826671-0-3), qui se base sur une étude réalisée, pour le compte de la Commission européenne, par l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex;

C. KESSIDES *Institutional Options for the Provisions of Infrastructure*, World Bank Discussion Papers, Washington 1993.

Même si les perspectives de ces deux volumes sont différentes (celui de Griffith-Jones vise en particulier à démontrer l'utilité des garanties de l'emprunt), ils exposent les problèmes économiques et financiers liés à la réalisation et à la gestion privée d'ouvrages publics et, tout en portant la marque de la conception anglo-saxonne des rapports entre administration publique et entreprises, ils offrent un panorama complet de la matière; le document de Kessides procède plus spécialement à un examen détaillé des options qui s'offrent concernant les différents types d'infrastructures.

Se sont révélées utiles pour fournir une vue générale du problème, même si elles ne sont pas toujours récentes, les tables rondes de la Conférence européenne des ministres des Transports qui, faisant intervenir des experts nationaux, offrent une analyse approfondie de thèmes spécifiques tant du point de vue des expériences nationales que de celui de la doctrine économique. Dans le domaine particulier du présent document de travail, il faut citer:

Investissements publics et privés dans le secteur des transports, table ronde 81, Paris 90 (ISBN 92-821109-6-6) qui fournit une analyse exhaustive de la matière du point de vue de la doctrine économique;

Évaluer les investissements en infrastructures de transport, table ronde 86, Paris 92 (ISBN 92-8212160-7);

Infrastructures et système de transport pour une Europe moderne, table ronde 95, Paris 94. (ISBN 92-821828).

Toujours édités par la Conférence européenne des ministres des Transports mais en dehors de la rubrique "table ronde", il faut citer:

Les investissements dans les infrastructures de transport des pays de la CEMT, Paris 1988 (ISBN 92-821216-2-3) et

Les investissements et infrastructures de transport dans les années 80, Paris 90 (ISBN 92-821216-6-3), riches de données statistiques, même si le premier ouvrage cité est quelque peu dépassé.

L'OCDE également publie des études portant sur les transports, à connotation économique et technique. Nous pouvons citer dans le domaine spécifique du présent document:

Péages routiers et rôle du secteur privé dans le développement des infrastructures routières, Paris 1987 (ISBN 92-642294-3-4), qui, sans être récent, offre un exposé encore actuel des problèmes liés à l'introduction du péage sur les routes du point de vue technique, économique et culturel.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

Tant les publications de la CEMT que celles de l'OCDE sont disponibles en français et en anglais.

Nombreux sont les articles qui sont parus en la matière. Nous en donnons ici une liste non exhaustive:

- J-A. VINOIS. *Le réseau transeuropéen de transport: après les décisions juridiques, reste le financement* in "Revue du Marché Commun et de l'Union européenne". Paris. N° 401. Septembre - octobre 1996. P. 569-578.
- S. VACCARO. *Le politiche interne dell'Unione europea* in "Mulino. Europa". Bologna. Année 45. N° 1. Juillet 1996. P. 58-65.
- E. QUINET. *Coopération entre gestion publique et privée dans la construction d'un réseau européen de trains à grande vitesse* in "Transports". Paris. Année 41. N° 377. Mai-juin 1996. P. 181-188.
- A. L. NECCI. *Le financement pour la construction des nouvelles lignes ferroviaires: la dimension européenne et le cas italien* in "Transports". Paris. Année 41. N° 375. Janvier-février 1996. P. 5-11.
- L. GUIHÉRY. *Quelles grandes infrastructures de transport pour l'Allemagne unifiée?* in "Allemagne d'aujourd'hui". Paris. N° 134. Octobre - décembre 1995. P. 46-48.
- S. PARUDLO. *Le grandi reti europee di trasporto* in "Affari Sociali Internazionali". Milano. Année 22. N° 4. 1995. P. 59-113.
- M. Le DUC, E. BAYE, D. DROUET (et autres). *Services publics de réseau et Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route, air et eau-assainissement). II* in "Notes et études documentaires". Paris. N° 5016. 1995. P. 77-129. Tabl. Cartes.
- *El papel de la Unión Europea en materia de turismo. Libro Verde de la Comisión* in "Comunidad Europea Aranzadi". Editorial. Pamplona. Année 22. N° 6. Juin 1995. P. 51-54.
- J. GONZÁLEZ CID. *Infraestructuras: Redes transeuropeas* in "Noticias de la Unión Europea". CISS. Valencia. Année 11. N° 124. Mai 1995. P. 69-91. Anexo. Bibliogr.
- C. REYNAUD. *Le cheminement des réseaux transeuropéens: approche pragmatique ou démarche conceptuelle* in "Transports". Paris. Année 40. N° 371. Mai-juin 1995. P. 157-165. Cartes.
- R. MASERA. *Il privato e la realizzazione di un sistema infrastrutturale* in "Affari Esteri". Roma. Année 26. N° 104. Octobre 1994. P. 788-801.
- G. RICHERI. *Le "autostrade dell'informazione". Modelli e problemi* in "Problemi dell'Informazione". Bologna. Année 20. N° 1. Mars 1995. P. 25-38. Bibliogr.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

- M. FRYBOURG. *Les réseaux transeuropéens au sens du titre 12 du traité de Maastricht* in "Transports". Paris. Année 40. N° 369. Janvier-février 1995. P. 44-56. Tabl. Graph.
- J-A. VINOIS. *Après les Conseils européens de Bruxelles, de Corfou et d'Essen, quelles perspectives pour le réseau transeuropéen de transport?* in "Revue du Marché Commun et de l'Union européenne". Paris. N° 385. Février 1995. P. 83-97. Ann.
- P. TREUNER. *Eine neue Karte europäischer Raumentwicklungsziele. Une carte nouvelle des objectifs de développement de l'espace européen. A New Map of Europe's Spatial Development Objectives* in "EUREG. Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung". Stuttgart. Nr. 1. 1994. S. 38-43. Kt.
- K. G. BINDER, F. WALTHES. *Der Kohäsionsfonds: Ein strukturpolitisches Finanzinstrument der Europäischen Union* in "Raumforschung und Raumordnung". Köln. Année 52. Nr. 4-5. Juillet-Octobre 1994. S. 261-269. Tab. Graph.
- B. GELLNER. *Transeuropäische Netze - eine Infrastruktur-Offensive* in "Arbeitgeber". Köln. Année 46. Nr. 15-16. 12. Août 1994. S. 533-536. Tab.
- M. KRAUTZBERGER, W. SELKE. *Auf dem Wege zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept* in "Öffentliche Verwaltung". Stuttgart. Année 47. Nr. 16. Août 1994. S. 685-690.
- J-C. LEYGUES. *Évaluation des politiques internes communautaires et de leurs dépenses* in "Revue française de finances publiques". Paris. N° 45. 1994. P. 97-164.
- M. FORNACCIARI. *Infrastructures et réseaux européens: les artères de la grande Europe* in "Belles Feuilles. Revue des débats européens". Paris. 1993. P. 157-159.
- S. CRUELLAS. *Gli orizzonti delle reti transeuropee* in "Europaforum". Roma. Année 6. N° 3. Avril 1993. P. 39-46.
- A. RÜHL. *La politique européenne des infrastructures de transport. Un défi pour la fin du siècle* in "Transports". Paris. N° 361. Septembre-octobre 1993. P. 314-318.
- L. MARINI. *Obiettivo: crescita omogenea* in "Europaforum". Roma. Année 6. N°8. Septembre 1993. P. 51-55.
- R. S. MASERA, F. MASTRONARDI. *Le reti transeuropee e il loro finanziamento* in "Affari Esteri". Roma. Année 25. N° 99. Juillet 1993. P. 589-604.
- J-M. BAER. *Politique régionale communautaire* in "Chronique européenne". Nantes. N° 4. Octobre-décembre 1991. P. 10-14; 23-24.
- P. FOURNIER. *Perspectives du réseau autoroutier communautaire horizon 2010* in "Transports". Paris. Année 37. N° 353. Mai-juin 1992. P.150-158. Tabl. Graph. Ctes.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

- *Proposition (par la Communauté des chemins de fer européens) pour un réseau européen à grande vitesse* in "Union internationale des Chemins de fer". Paris. Janvier 1989. P. 1-29. Tabl. Graph. Cartes.
- H. MALOSSE. *Du bon usage des mécanismes européens. VI. La recherche de partenaires et les réseaux pour la coopération entre opérateurs économiques* in "L'Europe à votre porte. Centre français du commerce extérieur. Collection l'"Exportateur"". Paris. 4 août 1988. P. 153-167.
- G. ELLWANGER, C. HAMELBECK. *Das Schienennetz der DB: Bestandteil der staatlicher Infrastruktur* in "Bundesbahn". Darmstadt. Année 65. Nr. 6. Juin 1989. S. 475-479. Tab. Bibliogr.
- P. TABARY. *A l'heure du transmanche. Les prêts de la BEI pour le financement des infrastructures de transport* in "Transports". Paris. Année 34. N° 334. Mars-avril 1989. P. 75-79. Tabl.
- *Le tunnel sous la Manche* in "Reference Services. Central Office of Information". London. N° 14 avril 1997278. Novembre 1988. P. 1-9. Cartes. Bibliogr.
- *Manual de ayudas de la CEE. V. (Fin)* in "Comercio Exterior. Banco Popular Español". Septembre 1988. P. 457-463.
- F. GESCAUD. *Italie (le dossier de la semaine)* in "Moniteur du Commerce international. MOCI". Paris. N° 812. 18 avril 1988. P. 19-60. Tabl. Cartes.
- J-E. RAY. *Des radios libres aux radios locales privées. (France)* in "Projet". Paris. N° 196. Novembre-décembre 1985. P. 41-50.
- *1995: Un soutien actif de la BEI à l'intégration économique européenne* in "BEI Informations. N° 87. Février 1996. Banque européenne d'investissement". Luxembourg. 16 p. Tabl. Graph. Cartes. II 1.
- *La BEI et les réseaux transeuropéens* in "BEI Informations. N° 86. Novembre 1995. Banque européenne d'investissement". Luxembourg. 8 p. Tabl. Graph. Cartes. Gratuit.
- Commission européenne. *L'Europe à grande vitesse* in "Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1995. 168 p. Tabl. Graph. Cartes.
- Commission européenne. *Réseaux transeuropéens - Le groupe des représentants personnels des chefs d'Etat ou de gouvernement. Rapport* in "Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1995. 257 p. Tabl. Cartes. Ann. Gratuit.
- *Près de 20 milliards d'ECUs prêtés en 1994* in "BEI Informations. N° 83. Février 1995. Banque européenne d'investissement". Luxembourg. 16 p. Tabl. Graph. Cartes. II 1. Gratuit.
- Commission européenne. *Entreprendre l'Europe (Belgique - région francophone)* in "Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1994. 16 p. Gratuit.

Le financement des réseaux transeuropéens de transport

- Commission européenne. *Entreprendre l'Europe (Luxembourg)* in "Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1994. 16 p. Gratuit.
- Commission européenne. DG Information, communication, culture, audiovisuel. *Le Fonds de cohésion de l'Union européenne* in "L'Europe en mouvement. Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1994. 8 p. Tabl. I11. Gratuit.
- Commission européenne. DG Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale. *La transmission des entreprises: lancement d'une vaste consultation* in "EURO-INFO". Nr. 71. Juillet-août 1994. Bruxelles. 8 p. Gratuit.
- *Près de 20 milliards d'ECUs prêtés en 1993* in "BEI-Informations". N° 79. Février 1994. Banque européenne d'investissement. Luxembourg. 8 p. Tabl. Graph. Gratuit.
- S. GRIFFITH-JONES. Commission européenne. *Garanties de prêts pour les grands projets d'équipement: questions et enseignements possibles pour un mécanisme européen* in "Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1994. 92 p. Tabl. Bibliogr. Ann.
- Commission des CE. DG Transports. *Réseaux transeuropéens - Vers un schéma directeur du réseau routier et de la circulation routière* in "Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1993. 119 p. Tabl. Graph. Cartes. I11. Ann.
- S. HORNER, A. CAPITANIO, A. BRÜSER (et autres). Commission des CE. DG Développement. *Dossier: Les routes* in "Le Courrier. Afrique - Caraïbes - Pacifique - Communauté européenne". N° 125. Janvier-février 1991. Bruxelles. P 59-90. Gratuit.
- Commission des CE. *Les actions de la Communauté européenne intéressant les petites et moyennes entreprises. Belgique. Manuel pratique. Edition 1988. Document. (Objectif 1992)* in "Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1989. 214 p. Ann.
- A. WRIGHT. Commission des CE. *Les actions de la Communauté européenne intéressant les petites et moyennes entreprises. France. Manuel pratique. Edition 1988. Document* in "Office des publications officielles des CE". Luxembourg. 1989. 226 p. Ann.
- Comité économique et social des CE. *Politique ferroviaire commune. Bilan et perspectives. Avis d'initiative du Comité économique et social. Rapport d'information de la section des transports et communications* in "CES". Bruxelles. 1987. 49 p. Ann. Gratuit.
- Commission des CE. DG Information. *Les maillons manquants. La modernisation des infrastructures de transport terrestre en Europe* in "Fiches pédagogiques. 30 jours d'Europe". Bureau de Presse et d'Information des CE. Paris. N° 321. Avril 1985. P. 19-42. Cartes. I11.