

Comment mieux intégrer les réseaux français de transport dans les réseaux européens ?

Par Matthias RUETE*

La France a toujours été au cœur des questions posées par l'infrastructure de transport transeuropéenne. Sa situation géographique, son poids économique et la qualité de ses infrastructures de transport font d'elle un acteur majeur du transport européen. Cependant, la réduction constatée des investissements dans les infrastructures de transport et la concentration de ceux-ci sur le nécessaire développement des transports urbains entraînent des retards au niveau des investissements qui doivent être faits dans la construction des grands axes européens, notamment au niveau des interconnexions avec les réseaux des pays voisins. Cette situation peut s'avérer sur le long terme préjudiciable pour la cohésion territoriale européenne et pour la compétitivité des entreprises françaises et européennes. Il faut que la France profite des opportunités offertes par le nouveau cadre européen de planification et de financement des infrastructures transeuropéennes pour redynamiser ses investissements, et contribuer ainsi à la relance de la croissance.

Introduction

La situation géographique de la France dans l'Europe des transports est particulière : elle se situe à la fois au cœur de la mégapole européenne (à l'Est) et à la périphérie (à l'Ouest ou en Outre-Mer). Le territoire français constitue un espace de transit pour les flux de trafic transeuropéens : transit vers l'Espagne et le Portugal (à travers les Pyrénées), mais aussi entre le nord et le sud de l'Europe (via la vallée du Rhône) et, enfin, entre la façade atlantique et l'*hinterland* européen. Cette situation géographique confère au réseau français une importance centrale pour le réseau transeuropéen, ce qui est à la fois une source de défis pour la politique de transport française et une opportunité pour le développement des différents réseaux.

Selon les chiffres de l'International Transport Forum, la part du PIB consacrée aux investissements dans les infrastructures de transport s'est réduite en France depuis 2007. Cette baisse a été graduelle.

Cette tendance générale masque cependant des disparités entre les différents secteurs de transport. Ils n'ont pas tous été affectés de la même façon. En effet, certains modes de transport connaissent une hausse du budget qui leur est consacré. Les secteurs favorisés sont le transport

ferroviaire et le transport fluvial. À l'inverse, le secteur des infrastructures routières, aériennes et maritimes a vu la part des investissements les concernant diminuer par rapport au PIB. Cette réorientation des dépenses (à l'exception notable des infrastructures de transport maritime) montre que la France a pris en considération la nécessaire mutation écologique, et ce en adéquation avec les objectifs européens pour un transport durable.

Cependant, au plan européen, la France se situait en 2012 dans la moyenne basse en ce qui concerne les investissements dans les infrastructures de transport se plaçant non seulement derrière les pays relevant de la politique de Cohésion qui ont d'importants besoins en ce qui concerne le développement de leurs infrastructures de transport, mais aussi derrière l'Allemagne ou les Pays-Bas en matière d'investissement dans les infrastructures de transport (en pourcentage des PIB de ces deux pays).

La nouvelle stratégie européenne pour les transports, dans le cadre des Réseaux Transeuropéens de Transport (RTE-T) et du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE), offre à la France l'opportunité de continuer à développer son réseau, notamment ses interconnexions avec ses voisins, mais aussi d'accroître l'accessibilité de ses ports et le déploiement des systèmes de gestion de trafic pour améliorer l'utilisation des infrastructures existantes.

Le réseau transeuropéen de transport pour favoriser la réalisation d'un véritable réseau cohérent, efficace et durable

Les nouvelles lignes d'orientation sur les réseaux trans-européens de transport (RTE-T) sont entrées en vigueur le 21 décembre 2013 (1). Elles visent à « renforcer la cohésion sociale, économique et territoriale de l'Union et à contribuer à la création d'un espace européen unique des transports efficient et durable qui accroisse les avantages qu'en retirent les usagers et favorise une croissance qui profite à tous ».

Le réseau transeuropéen de transport est hiérarchisé, avec un réseau central et un réseau global. Le réseau global en constitue la base, garantissant la connexion de toutes les régions européennes. Il devrait être achevé en 2050. Le réseau central correspond, quant à lui, aux axes stratégiques de ce réseau global. Devant répondre aux besoins de mobilité, il doit être réalisé d'ici à 2030. Ces réseaux ont été définis en coopération avec les autorités compétentes des États membres sur la base d'une méthodologie européenne claire.

Ces deux réseaux mettent en cohérence les systèmes de transport nationaux avec, d'une part, ceux des partenaires européens et, d'autre part, avec l'évolution de la demande en matière de trafic. Les infrastructures de ce réseau doivent respecter des exigences identiques en termes de standards afin d'assurer l'interopérabilité des transports et donc la fluidité des connexions entre les États membres. Les lignes d'orientation RTE-T mettent également l'accent sur la nécessité de développer l'intermodalité en favorisant les interconnexions entre les différents modes de transport et en développant des plateformes multimodales et de meilleurs accès aux ports et aux aéroports.

Pour assurer une mise en œuvre coordonnée de ces projets à travers les frontières, neuf corridors intermodaux seront établis, que compléteront deux priorités horizontales, le système européen de surveillance du trafic ferroviaire (ERTMS - *European Rail Traffic Management System*) et l'Autoroute de la Mer. Un coordinateur par corridor et par priorité assurera la cohérence du développement de ces corridors multimodaux et transnationaux à travers une coordination des plans d'investissement des différents États concernés dans le but d'établir et de mettre en œuvre un programme de travail partagé. Ce mécanisme assurera aussi la continuité des investissements au-delà des frontières. Le coordinateur s'assurera également de la priorité donnée aux projets transfrontaliers devant permettre d'assurer l'interconnexion entre les différents réseaux. L'idée principale qui préside aux nouvelles lignes directrices RTE-T est de transformer le patchwork des réseaux nationaux européens en un véritable réseau européen, qui non seulement intégrera les différents réseaux nationaux sous-jacents, mais qui assurera aussi l'intermodalité entre les différents modes de transports.

La France est concernée directement par cinq corridors du RTE-T, conséquence de sa situation géographique au

croisement des différents espaces : le Corridor Atlantique (pour lequel le coordinateur est Monsieur Carlo Secchi) reliant le Portugal à Strasbourg, le Corridor Mer du Nord-Méditerranée allant de l'Irlande à Marseille (avec pour coordinateur Monsieur Péter Balázs), le Corridor Méditerranée s'étendant du sud de l'Espagne à la frontière hongro-ukrainienne en passant par Perpignan et Lyon (son coordinateur est Monsieur Laurens Jan Brinkhorst), le Corridor Rhin-Alpes reliant les ports de la Mer du Nord (aux Pays-Bas et en Belgique) au port de Gènes, en Italie (sa coordinatrice est Madame Ana Palacio) et le Corridor Rhin-Danube partant de Strasbourg pour rejoindre le delta du Danube en Roumanie (avec pour coordinatrice, Madame Carla Peijs).

La France peut tirer parti de sa situation géographique particulière pour coordonner ses investissements avec ceux de ses voisins et pour maximiser l'effet réseau de ces investissements en permettant que ceux-ci aient un impact rapide sur les flux de transport en facilitant aussi bien les trajets des passagers que le transport des marchandises. Les autorités françaises, mais aussi de nombreux acteurs du transport en France (comme les gestionnaires d'infrastructures, les autorités portuaires ou encore les compagnies de service de transport), ont marqué leur désir de participer à l'élaboration des plans de mise en œuvre des corridors précités, notamment par une participation régulière aux forums dédiés qui permettront d'échanger et de préparer lesdits plans.

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe : le financement du déploiement des projets afférents

Le deuxième volet de la stratégie européenne en termes de développement des infrastructures de transport est le volet financier. Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) dispose de 26 milliards d'euros pour financer, sur la période 2014-2020, des projets intéressant le réseau transeuropéen de transport. Dans leur grande majorité, ces financements seront constitués de subventions obtenues à travers des appels à propositions gérés par la Commission européenne, avec l'aide d'une Agence exécutive (INEA).

L'objectif du MIE est de concentrer les efforts de financement sur les projets à forte valeur ajoutée européenne, en particulier sur les corridors du RTE-T, notamment pour aider à la résorption des goulets d'étranglement, pour contribuer au financement des tronçons transfrontaliers et au renforcement de l'interopérabilité ferroviaire (*European Railway Traffic Management System*, ERTMS) ou aérienne, grâce au système de gestion de trafic SESAR.

Concrètement, des projets comme la liaison navigable Seine-Escaut, les connexions ferroviaires Lyon-Turin, Perpignan-Montpellier ou les interconnexions ferroviaires vers l'Espagne (dans le corridor Atlantique) sont des priorités dans l'optique de favoriser une meilleure intégration des réseaux de transport de la France, de la péninsule ibérique et de l'Italie.

Les projets facilitant les accès multimodaux aux ports maritimes et fluviaux ou ceux assurant le contournement ferroviaire de zones urbaines congestionnées ont également un rôle important à jouer dans la perspective de faciliter les flux de trafic transeuropéens. À ce titre, ils pourront bénéficier de subventions du MIE. Les projets éligibles à ce financement ont été identifiés sur la base des schémas nationaux d'infrastructures et des projets prioritaires. Le volume financier des projets européens identifiés dans l'annexe du Règlement MIE comme intéressant la France se situe à hauteur de 20 %, ces projets sont, notamment, le Canal Seine-Nord, le contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier, le TGV Lyon-Turin, les contournements ferroviaires de Lyon et de Paris, les lignes à grande vitesse (LGV) Est, Rhin-Rhône, LGV Tours-Bordeaux-Toulouse-Perpignan et Bordeaux-San Sebastian, ou encore les interconnexions entre les ports et le réseau ferré national.

Ces subventions visent à financer ces projets qui de par leur dimension transnationale, ne pourraient être réalisés sans l'intervention européenne ou qui ne le seraient que plus tardivement, les priorités budgétaires nationales étant orientées sur des projets d'intérêt plus directement national ou local. Ces subventions ne permettront pas cependant de couvrir tous les besoins d'investissement dans les infrastructures. Elles doivent donc être utilisées uniquement pour des projets qui ne pourraient pas être réalisés autrement du fait de leur complexité, ce sont notamment les projets transfrontaliers. Les taux de cofinancement européen les plus élevés disponibles dans le MIE permettent de réduire le besoin de financements nationaux pour ces projets d'intérêt européen.

Dans le cas de la connexion ferroviaire Lyon-Turin, la contribution maximum du MIE permettra de couvrir 40 % des coûts éligibles pour la section transfrontalière, ce qui ferait du MIE le premier contributeur au projet (la contribution italienne serait d'environ 35 % et la contribution française d'environ 25 %). L'architecture du MIE permet donc à la France de bénéficier au maximum de cet instrument, réduisant pour elle les coûts de ce projet d'envergure destiné à faciliter les échanges entre les pôles économiques situés des deux côtés des Alpes en intégrant les réseaux de passagers et de marchandises français et italiens.

En complément des subventions versées, sur la base de l'expérience acquise avec la Banque européenne d'Investissement (BEI), une partie des interventions du MIE sera réalisée à travers des instruments financiers innovants permettant de compléter des financements publics nécessairement limités, par la participation financière d'investisseurs privés intéressés par ces projets d'infrastructures. Environ 10 % de l'enveloppe globale sera allouée à ces instruments financiers en fonction de l'appétit des marchés et des projets proposés. Les emprunts obligataires seront notamment utilisés pour financer des projets d'infrastructures de transport (les *project bonds*) susceptibles d'attirer des investisseurs institutionnels, tels que des fonds de pension et d'assurance, la Banque européenne d'Investissement

(BEI) donnant des garanties permettant de rassurer les investisseurs potentiels. Cela permettra de trouver de nouvelles ressources d'investissement au profit de projets d'infrastructures d'intérêt stratégique pour l'Union européenne, en complément des fonds publics ou des prêts bancaires, dont le volume est actuellement contraint.

La phase pilote des *project bonds* (de la BEI) démontre un réel intérêt des investisseurs institutionnels pour les projets d'infrastructures bénéficiant d'une garantie fournie par la BEI via le MIE. Les investisseurs mettent en place des équipes chargées d'investir une partie importante de leurs fonds dans ces projets qui correspondent à leur recherche d'investissements de long terme générant des revenus stables. Le premier projet ayant eu recours au mécanisme des *project bonds* a finalisé son plan de financement fin mars 2014 : ce projet de contournement autoroutier permettant d'améliorer les connexions du port de Zeebrugge en Belgique (qui bénéficie de la garantie de la BEI (soutenue par le MIE), à hauteur de 120 millions d'euros), a permis d'attirer des financements obligataires d'un montant global de 865 millions d'euros, à un taux très attractif en comparaison du financement bancaire. Ce projet d'autoroute (l'A11), d'une structure relativement simple et réalisable dans des conditions assez faciles (paiement par mise à disposition des autorités flamandes, un projet autoroutier présentant donc des risques limités pour les investisseurs), a prouvé la valeur ajoutée de cet instrument financier en montrant la capacité d'attraction des projets d'infrastructure de transport vis-à-vis des investisseurs institutionnels et le coût réduit de la dette souscrite. Le projet de rocade L2, à Marseille, avait également montré l'intérêt qu'il y avait à rechercher des financements obligataires.

Ce premier *project bond* n'est qu'une première étape, la Commission européenne voulant désormais utiliser cet instrument pour des projets plus complexes, s'inscrivant dans des contextes économiques plus difficiles. Pour le secteur ferroviaire, par exemple, le grand projet de LGV Sud-Est Atlantique a montré la faisabilité du recours à un partenariat public-privé (PPP) et à des instruments financiers innovants pour la construction de réseaux à grande vitesse. Ce projet est à ce jour le plus grand projet ayant bénéficié d'instruments financiers européens, en l'occurrence, le mécanisme du LGTT (*Loan Guarantee instrument for TENs Transport projects* - Instrument de Garantie de prêt pour les Réseaux Transeuropéens), qui a permis de sécuriser une partie du financement bancaire du projet en couvrant les risques liés à l'exploitation du trafic sur la future ligne.

De manière générale, les projets qui permettent de dégager des revenus stables et conséquents ont vocation à être soutenus au travers d'instruments financiers (comme les *project bonds*) qui permettent de limiter les dépenses publiques et de réserver les subventions aux projets les plus difficiles, tout en garantissant le maintien des investissements nécessaires. Ces instruments financiers innovants pourront être combinés pour un même projet avec des sub-



Photo © Frédéric Maigrot/REA

« Le volume financier des projets européens identifiés dans l'annexe du Règlement MIE comme intéressant la France se situe à hauteur de 20 %, ces projets sont, notamment, le Canal Seine-Nord, le contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier, le TGV Lyon-Turin, les contournements ferroviaires de Lyon et de Paris, les lignes à grande vitesse (LGV) Est, Rhin-Rhône, LGV Tours-Bordeaux-Toulouse-Perpignan et Bordeaux-San Sebastian, ou encore les interconnexions entre les ports et le réseau ferré national. », fin du percement du tunnel ferroviaire de Saverne sur le chantier de la LGV Est Européenne.

ventions. Pour reprendre l'exemple du TGV Lyon-Turin, la partie « génie civil » pourrait, par exemple, être financée par une simple subvention, quand le volet « équipement »

pourrait, quant à lui, bénéficier des instruments financiers innovants que nous avons évoqués. Mais il n'est pas exclu que même la partie « génie civil » puisse bénéficier d'ins-

truments financiers qui permettraient, tout en contribuant au démarrage des travaux, d'en différer les coûts pour des budgets nationaux fortement contraints. Avec sa solide expérience en matière de PPP dans le secteur des transports, avec l'expertise reconnue de ses entreprises dans le secteur des travaux publics et son important réservoir de projets, la France a le potentiel pour être un des principaux bénéficiaires de ces instruments de financement.

Comment la France peut-elle utiliser au mieux les instruments européens disponibles pour accélérer l'intégration de son réseau dans le réseau européen ?

La France peut être un des grands bénéficiaires de la nouvelle politique RTE-T et du MIE à la fois grâce à l'amélioration des flux de trafic sur les grands corridors qui la concernent, à la possibilité pour elle de bénéficier d'importantes subventions et à sa capacité à utiliser les instruments financiers innovants.

Le MIE est également en ligne avec les objectifs politiques européens défendus par la France : il contribue en effet à soutenir les investissements dans de grands projets européens qui non seulement amélioreront la compétitivité des entreprises françaises et européennes sur le long terme, mais participeront également, dès aujourd'hui, à la croissance en Europe. Il permet de créer des emplois immédiatement dans des secteurs (dans la construction, le ferroviaire, les technologies embarquées pour le transport, etc.), où la France compte des leaders mondiaux (Vinci, Alstom, Airbus, Thales...), des emplois qui sont de plus non délocalisables.

Enfin, le MIE permet également d'investir dans la croissance verte : les investissements dans les infrastructures couverts par ce mécanisme contribueront en effet à favoriser le passage à une économie et à une société à faibles émissions de carbone.

Dans le secteur des transports, le financement du développement des infrastructures est concentré sur les modes de transport « propres » (le rail et les voies navigables), mais aussi sur les nouvelles technologies et sur l'innovation dans tous les modes de transport, notamment en déployant les infrastructures nécessaires au développement des carburants de substitution (comme l'électricité ou l'hydrogène, le long des grands axes routiers, ou le GNL, dans les ports). Les instruments financiers innovants du MIE pourront également soutenir l'équipement de flottes de véhicules désireuses d'utiliser des sources d'énergie moins polluantes. Le MIE pourra ainsi soutenir les États dans leur mise en œuvre de la stratégie européenne pour des carburants propres. Les entreprises françaises des secteurs de l'automobile et de l'énergie pourraient être de grands bénéficiaires de ces instruments.

Les points de convergence entre les politiques européenne et française des transports sont donc nombreux. Il faut maintenant les concrétiser au travers de projets. La participation du MIE au financement des structures des neuf corridors évoqués plus haut permettra d'identi-

fier rapidement non seulement les investissements qui auront le plus d'impact sur la fluidité des flux de trafic, mais aussi d'éventuels points de blocage opérationnels qui, une fois résolus, pourraient faciliter l'intégration des réseaux pour un coût moindre.

Pour bénéficier des subventions du MIE, il est important d'engager d'ores et déjà le dialogue avec la Commission européenne pour programmer le calendrier et les financements nécessaires à la mise en œuvre de ces projets. Bien sûr, le contexte économique et budgétaire reste difficile. Mais sans une programmation adéquate dès le début de la réalisation des projets, il sera difficile de maximiser l'accès aux fonds disponibles dans le cadre du MIE, notamment pour les grands projets qui nécessitent une vision à moyen terme. Les projets sont nombreux en France, mais ils le sont également dans les pays voisins, qui préparent eux aussi leurs portefeuilles de projets, tout en faisant face à des difficultés budgétaires parfois similaires aux nôtres. Le premier programme de travail du MIE, qui permettra d'allouer 12 milliards d'euros par des appels à projets courant de septembre 2014 à février 2015, vient d'être adopté par la Commission (fin mars 2014). Celle-ci s'attend à faire face à une demande très supérieure aux montants disponibles.

En ce qui concerne les instruments financiers, les investisseurs ont apporté la preuve de leur capacité à mettre des fonds à disposition et recherchent désormais des projets susceptibles d'utiliser ces financements. Il convient donc de développer un solide réservoir de projets et d'obtenir des engagements politiques donnant suffisamment de visibilité pour les investisseurs.

La France est un maillon essentiel du réseau transeuropéen de transport et bénéficie d'infrastructures de transport globalement très performantes. Cependant, le fait de s'arrêter à ce constat et de limiter ses investissements à son réseau et notamment à ses interconnexions avec ceux des pays voisins, serait dommageable à la fois pour la France et pour l'Europe, car cela ne pourrait que conduire à une réduction assez rapide de leur compétitivité, bien sûr, dans le secteur des transports, mais aussi dans l'ensemble de l'économie. La situation géographique de la France, les corridors qui la traversent et les grands projets qui peuvent améliorer les flux d'échanges avec les pays voisins lui donnent un potentiel certain pour bénéficier de la politique RTE-T et du MIE, et ainsi d'améliorer plus encore l'intégration de son réseau dans le réseau transeuropéen.

Il faut dès à présent préparer, en coopération avec la Commission européenne et les pays voisins, les projets d'infrastructures qui pourront concrétiser ce potentiel.

Notes

* Directeur général de la Direction générale des Affaires intérieures (DG HOME), Commission européenne (ancien Directeur général de la Mobilité et des Transports).

(1) Règlement (UE) 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (règlement abrogeant la décision 611/2010/UE).