

Bruxelles, le 23 février 2015
(OR. en)

6264/15

TRANS 48
POLGEN 18

RAPPORT

Origine: Secrétariat général du Conseil
Destinataire: Comité des représentants permanents/Conseil

Objet: ***Préparation de la session du Conseil "Transports, télécommunications et énergie" du 13 mars 2015***
Contribution du développement de la politique des transports à la compétitivité, la croissance et l'emploi dans l'UE
- *Débat d'orientation*

1. Le 28 novembre 2014, la Commission a présenté sa communication sur l'examen annuel de la croissance 2015¹. Dans cet examen, la Commission présente les principaux éléments de son nouveau programme pour l'emploi et la croissance et décrit ce que l'UE peut faire de plus pour aider les États membres à retrouver des taux de croissance élevés et à avancer vers le développement durable.
2. L'examen annuel de la croissance sera débattu au niveau de l'UE afin de préparer le Conseil européen de printemps qui se tiendra les 19 et 20 mars 2015. Dans ce contexte, la présidence a rédigé un document d'information ainsi que trois questions (voir annexe) pour orienter l'échange de vues qui aura lieu lors de la prochaine session du Conseil "Transports", le 13 mars 2015.
3. Le Comité des représentants permanents est invité à prendre note des questions rédigées par la présidence qui figurent dans l'annexe et à les transmettre au Conseil dans la perspective du débat d'orientation susmentionné.

¹ Doc. n° 15985/14.

Document d'information et questions de la présidence à l'intention des ministres**I. INTRODUCTION**

Le Semestre européen 2015 a été lancé avec la publication de l'examen annuel de la croissance pour 2015, intervenue le 28 novembre 2014, dans lequel la Commission présente les principaux éléments de son nouveau programme pour l'emploi et la croissance. L'examen annuel de la croissance, ainsi que les documents qui l'accompagnent, décrivent le paquet Emploi, croissance et investissement comme la priorité absolue des orientations politiques de la présente Commission.

Dans le contexte du Semestre européen, la présidence lettone a l'intention d'organiser des débats d'orientation au sein des différentes configurations du Conseil (ECOFIN, COMPET, TTE (Énergie, Transports, Télécommunications), ENVI et EPSCO) dans le cadre d'un débat plus large sur les politiques et initiatives concernées (plan d'investissement pour l'Europe, Union de l'énergie, stratégie pour le marché unique numérique, marché unique et politique industrielle). Ces débats d'orientation porteront sur des questions telles que la gouvernance, la mise en œuvre et les investissements, et accorderont une attention particulière aux aspects numériques. Les débats seront résumés dans un rapport de synthèse commun établi à l'intention du Conseil des affaires générales de mars dans la perspective du Conseil européen de mars.

Il est essentiel de développer les infrastructures dans une perspective d'avenir pour renforcer la compétitivité européenne et pour le bon fonctionnement du marché unique. Dans l'examen annuel de la croissance, la Commission recommande un coup de fouet à l'investissement comme l'un des trois piliers principaux de la politique économique et sociale de l'UE en 2015. Il y est souligné que le secteur européen des transports doit moderniser ses infrastructures, réduire les encombrements et améliorer les liaisons à vocation commerciale pour devenir plus compétitif dans le cadre de la mondialisation actuelle.

Les transports jouent un rôle déterminant pour l'économie de l'UE. Ils facilitent de manière évidente les activités des services et les activités industrielles dans tous les secteurs économiques. La stimulation des échanges intra-UE ainsi que l'expansion sur les marchés étrangers génèrent la croissance, l'emploi et les investissements. À cette fin, il faut disposer d'un réseau de transports durable et performant et de services de transports efficaces, reliant toutes les régions de l'UE au marché de l'UE et aux partenaires mondiaux. Le marché unique des transports doit être au cœur de la politique des transports. Les obstacles techniques, juridiques et administratifs persistants auxquels les entreprises de l'UE sont confrontées ne sont plus tenables dans l'environnement compétitif actuel et il ne faut pas sous-estimer l'effet qu'aurait la levée de ces obstacles.

Le secteur des transports est un secteur en pleine expansion, car la demande de mobilité ne cesse de croître. Les prévisions de croissance entre 2010 et 2030 sont de 36% pour le fret et de 23% pour le transport de passagers. La nature de la mobilité des personnes évolue et la demande de mobilité est en constante augmentation. Par ailleurs, le nombre des opérations logistiques entre entreprises continue d'augmenter ainsi que leur complexité. Le développement révolutionnaire du secteur des TI n'en est qu'à ses débuts mais il commence à transformer massivement le domaine des transports; on pourrait citer à titre d'exemple l'apparition de voitures sans conducteur et d'engins mobiles aériens (drones).

Les transports, par de nouvelles synergies, permettent donc aux autres secteurs de se développer et d'améliorer leurs performances. Selon les estimations, le coût des transports et de la logistique dans l'UE est d'environ 9% du PIB et peut représenter jusqu'à 16% des coûts de production d'une entreprise. L'amélioration des infrastructures ainsi que du fonctionnement des chaînes logistiques multimodales contribuera à réduire ces coûts.

Si l'on trouve des moyens d'innover dans ces services logistiques essentiels pour apporter des solutions plus intelligentes, plus durables et plus efficaces, on pourra contribuer de manière significative à la compétitivité de tous les secteurs économiques. C'est d'autant plus important que les transports ont également une forte incidence sur l'efficacité énergétique et sur le changement climatique: pas moins de 32% de la consommation finale d'énergie de l'UE et 24% des émissions de gaz à effet de serre de l'UE proviennent du secteur des transports. De plus, le secteur dépend encore très fortement du pétrole (94% de l'énergie consommée).

À moyen et à long terme, c'est la qualité de l'environnement réglementaire de l'UE et son impulsion stratégique qui détermineront l'efficacité et le potentiel de croissance de nos systèmes de transport, ce qui contribuera à la compétitivité et à la croissance des autres secteurs économiques.

II. RÉSEAU EUROPÉEN D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT: LES DÉFIS À RELEVER

Les investissements dans les infrastructures de transport créent des emplois et contribuent à la croissance et à la compétitivité de l'Europe. Selon une étude menée pour le compte de la Commission européenne², en négligeant les investissements résultant de la politique relative au réseau européen d'infrastructures de transport (RTE-T) adoptée en 2013, l'Europe perdrait près de 10 millions d'emplois au cours des 15 prochaines années et renoncerait à une augmentation potentielle du PIB de 1,8%.

Le Parlement européen et le Conseil ont approuvé le "plan directeur" concernant les infrastructures de transport européennes pour les prochaines décennies (les orientations relatives au RTE-T)³. Les États membres, les autres acteurs et la Commission doivent à présent mettre pleinement en œuvre ce plan qui est, d'une part, soutenu par les stratégies nationales en matière d'infrastructures et qui, d'autre part, préside à la réalisation des objectifs de la politique européenne et génère donc une véritable valeur ajoutée. Le coût est élevé: on a estimé à 650 milliards d'euros les investissements nécessaires d'ici 2030 pour l'achèvement du réseau central, élément du programme RTE-T le plus important du point de vue stratégique. Mais les retombées socio-économiques seront largement supérieures à l'effort d'investissement!

Afin de pouvoir relever ce défi, de solides instruments de l'UE ont été créés: pour faciliter le financement jusqu'en 2020, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe prévoit environ 25 milliards d'euros pour les subventions et les instruments de financement innovants; l'instrument de coordination des corridors de réseau central vise à rationaliser l'utilisation des ressources tout en veillant à la mise en place d'infrastructures de qualité; le Fonds européen pour les investissements stratégiques qui est proposé contribuera à accélérer les investissements privés dans les infrastructures de transport et dans les autres secteurs stratégiques de l'économie européenne.

² "The cost of non-completion of the TEN-T", étude en cours, résultats définitifs disponibles en avril 2015.

³ Règlement (UE) n° 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

L'approche des corridors de réseau central conduit à l'identification des projets qui doivent être mis en œuvre jusqu'en 2030 afin d'achever le réseau approuvé. Cette identification de projets se fonde sur une évaluation complète des modes de transport de part et d'autres des frontières nationales. Il s'agit d'un élément essentiel du processus d'élaboration et de suivi des plans de travail des corridors, et il crée une base cohérente pour canaliser les investissements - qu'ils proviennent de fonds nationaux ou de divers fonds européens, ou encore de sources nationales publiques et privées. Le premier programme de travail pour chaque corridor, présenté le 22 décembre 2014 par les coordinateurs européens concernés, marque une étape importante dans ce processus. Chaque projet contribue à la mise en place du réseau unique européen qui vise à intégrer et interconnecter tous les modes de transport, y compris l'équipement nécessaire à la gestion du trafic et les technologies innovantes. Contribuer à la mise en œuvre de ce réseau revient effectivement à produire des effets au-delà des frontières nationales et à bénéficier des effets du réseau au-delà des frontières nationales.

Cette approche globale des infrastructures de transport, permettant des services de transport efficaces, durables et orientés vers l'avenir, comporte des avantages économiques potentiels dans les domaines "traditionnels" et dans de nouveaux domaines. L'établissement des liaisons manquantes aux frontières des États membres et le long des axes européens essentiels, la suppression des goulets d'étranglement ou l'interconnexion des modes de transport dans les terminaux jouent un rôle essentiel pour le marché intérieur et pour connecter l'Europe aux marchés et aux partenaires commerciaux extérieurs. Garantir une accessibilité équivalente à toutes les régions stimule l'émergence d'entreprises dans l'ensemble de l'UE. Les nouvelles technologies européennes, telles que le système de gestion du trafic ferroviaire européen ou les technologies de carburants propres, offrent également des possibilités d'occuper une position de chef de file sur les marchés mondiaux. Enfin, et ce n'est pas le moins important, une politique d'infrastructures de transport tournée vers l'avenir ouvre les portes à des services de mobilité innovants pour les passagers et le fret, et elle est susceptible d'attirer les jeunes et les personnes hautement qualifiées.

III. FINANCER LES DÉFIS

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) fournira des subventions et des instruments financiers pour soutenir la mise en œuvre de la vaste gamme de projets RTE-T - y compris la mise en place de nouvelles technologies et d'innovations telles que des systèmes de gestion du trafic pour tous les modes de transport. Ce mécanisme se concentrera tout particulièrement sur le réseau central, dans lequel les projets transfrontaliers essentiels ainsi que l'établissement des autres liaisons manquantes et la suppression des goulets d'étranglement doivent être traités en priorité, et dans le cadre duquel en particulier les projets concernant le transport ferroviaire et fluvial sont traités en vue d'un système de transport plus propre. Les fonds du MIE seront dépensés de manière à assurer des synergies avec les dépenses de l'UE provenant d'autres sources de l'UE, notamment les Fonds structurels et d'investissement européens.

L'approche des "corridors de réseau central", qui a pris forme tout au long de 2014, est indissociable du financement de l'UE, notamment du MIE. Cette approche, menée sous l'égide des coordinateurs européens et qui a donné lieu à une première série de plans de travail pour les corridors, contribue de manière cruciale à la consolidation des "réserves de projets" pour les investissements de l'UE. Ces "réserves de projets" s'appuient sur des études globales sur les corridors ainsi que sur la coopération étroite des États membres, des gestionnaires d'infrastructures, des régions et des autres acteurs concernés dans le cadre des forums des corridors. Les promoteurs concernés sont particulièrement encouragés à recourir aux possibilités de financement actuelles: un premier appel à propositions de projets a été lancé en septembre 2014 pour un montant de 12 milliards d'euros. Les projets reçus seront évalués et sélectionnés au printemps 2015 et les projets retenus pourront recevoir l'aide de l'UE à partir de la fin 2015 et les années suivantes.

Opportunités du plan Juncker

Le budget du mécanisme pour l'interconnexion en Europe est toutefois trop limité par rapport aux besoins considérables de la politique RTE-T en matière d'investissements. Il convient de rechercher des financements supplémentaires afin de fournir les systèmes de transport intégré, efficace et durable dont l'Europe a besoin pour approfondir son intégration et renforcer sa compétitivité.

Le plan d'investissement lancé par la Commission européenne peut offrir de nouvelles opportunités de financement pour les ambitions stratégiques européennes dans le domaine des transports. Le plan a pour objectif d'attirer les liquidités d'investisseurs privés afin de donner un nouvel élan aux investissements dans le domaine des infrastructures européennes, y compris les transports. Le soutien financier fourni par la Banque européenne d'investissement par l'intermédiaire du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) devrait permettre d'attirer les investisseurs sur des projets dans lesquels, sans cela, ils n'auraient pas envisagé d'investir. Ces projets sont généralement des projets d'infrastructures de transport, notamment ceux qui présentent des avantages socio-économiques concrets et des flux de revenus identifiés (provenant de sources publiques, d'usagers des infrastructures ou d'une combinaison des deux), avec des retours sur investissement à moyen ou long terme, et dont les risques peuvent être partagés entre le secteur public et le secteur privé.

Comme expliqué dans le rapport intermédiaire que M. Christophersen, les professeurs Bodewig et Secchi ont présenté au Conseil "Transports" le 3 décembre 2014, et conformément aux travaux menés par la task force sur les investissements, les projets d'infrastructures de transport comportent un réel potentiel pour ce qui est de bénéficier des opportunités offertes par le plan d'investissement, en complémentarité avec les instruments proposés dans le cadre du MIE ou des Fonds structurels et d'investissement.

Le FEIS a le potentiel de contribuer au financement des projets d'infrastructures RTE-T susmentionnés, mais il pourrait également compléter utilement le MIE en soutenant les investissements destinés à l'entretien du réseau, qui est un défi majeur pour le système de transport européen. L'insuffisance de l'entretien des infrastructures et du renouvellement des installations existantes pourrait également compromettre les effets de l'élaboration de nouveaux projets et risquer de faire apparaître de nouvelles failles dans le réseau. C'est pourquoi l'expansion du réseau doit s'accompagner de l'augmentation appropriée des dispositions budgétaires relatives à l'entretien - qu'il s'agisse des budgets publics ou d'autres formes de financement, tels que des systèmes de péage.

Certains projets bénéficient déjà d'un soutien de la BEI sous forme de prêts ou de garanties, par exemple par l'intermédiaire des instruments financiers actuels du MIE. Cependant, le plan d'investissement ne sera couronné de succès que si une masse critique de projets de transport a recours au soutien du FEIS. Cette logique requiert avant tout une modification radicale de la façon dont les projets d'infrastructures de transport sont conçus à l'heure actuelle, car ils sont souvent élaborés en vue de recevoir un financement public et non d'attirer des investisseurs privés, même dans les domaines générateurs de recettes. Ensuite, le nombre de projets bénéficiant d'un soutien financier privé peut favoriser le passage d'une approche au cas par cas (s'appuyant sur des modèles sur mesure) à une approche visant la reproductibilité et de nouvelles structures de financement pour le développement des transports.

Une assistance solide sera donc nécessaire pour soutenir les promoteurs de projets et les administrations dans l'élaboration des projets en vue d'attirer le financement privé et dans l'élaboration de la structure financière des projets, en s'inspirant des exemples et des normes élaborées pour des projets similaires, ou en regroupant des projets de même nature mais de moindre envergure selon une approche par portefeuille, afin que les investisseurs puissent placer plus facilement leurs fonds.

IV. L'INNOVATION DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS - UNE CHANCE À SAISIR POUR L'UE

Une vague d'innovation est sur le point de révolutionner le secteur des transports, largement induite par l'utilisation de nouvelles sources d'énergie, de l'électronique moderne et des technologies de l'information et de la communication (TIC). À moyen terme, cela pourrait permettre l'automatisation à grande échelle du transport routier ainsi que de fortes augmentations de la capacité des infrastructures existantes de l'UE (trafic aérien, ferroviaire, routier et par voie navigable). Les véhicules électriques ou utilisant d'autres types de carburants sont en train de conquérir nos routes. Ces technologies, ainsi que les autres technologies à faibles émissions, jouent également, avec les services de transport intelligents fondés sur les TIC, un rôle essentiel pour parvenir à une plus grande durabilité et à une réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'UE doit saisir ces occasions et les mettre à profit. Par ailleurs, l'avance technologique acquise dans ces domaines peut donner aux entreprises de l'UE un avantage compétitif important également dans d'autres parties du monde. On peut actuellement dénombrer trois grands volets d'innovation:

- Numérisation des opérations de transport - automatisation des véhicules - permettant une utilisation plus sûre et plus intensive des infrastructures
- Amélioration de la connectivité - meilleurs services d'information sur les transports augmentant la multimodalité et l'utilisation en cas de perturbations

Ces deux volets facilitent l'évolution vers les "services de mobilité à la demande".

- Introduction des carburants alternatifs dans les transports - assurer la durabilité à long terme et l'indépendance européenne en matière de carburants

En réalité, pour atteindre ses objectifs à moyen et à long terme, la politique de l'UE en matière de transport doit à tout le moins opérer un véritable changement de paradigme qui ne pourra se faire qu'en investissant largement dans la recherche et l'innovation - et dans des politiques visant à garantir que cette innovation est réellement mise en œuvre. Le programme de recherche et d'innovation concernant les transports de l'UE dans le cadre d'Horizon 2020, d'un montant de 6,4 milliards d'euros, se consacre pour une large part à des projets qui portent sur l'utilisation efficace de l'énergie et sur d'autres questions liées à la durabilité, à la fois directement et indirectement⁴, et les occasions qu'offre ce programme doivent être activement exploitées. Les démonstrations à grande échelle permettent de mettre un accent particulier sur la levée des obstacles au déploiement rapide de la recherche dans des applications "réelles". Les initiatives envisagées sont nombreuses: soutenir le développement de voitures électriques (voitures vertes) et des piles à combustible (entreprise commune "Piles à combustible et hydrogène"); promouvoir le transport urbain à faibles émissions de CO₂ et non polluant (Urban and Smart Cities); favoriser des systèmes de transport intelligents pour faciliter une utilisation plus efficace des infrastructures routières, ferroviaires, aériennes et par voie navigable et soutenir l'automatisation, et promouvoir l'innovation dans le secteur ferroviaire (entreprise commune Shift2Rail) pour opérer une transformation des opérations ferroviaires et rendre ainsi attractif le transfert modal; encourager l'optimisation des chaînes d'approvisionnement de la logistique; mettre en place des infrastructures efficaces et de qualité; promouvoir des améliorations de l'efficacité énergétique dans tous les modes et tous les systèmes, des améliorations opérationnelles dans le secteur de l'aviation (entreprise commune SESAR, entreprise commune "Clean Sky"). En outre, d'autres parties du programme Horizon 2020 soutiennent la recherche et l'innovation dans le secteur des transports: fonds pour les PME, défi "Énergies" (villes intelligentes, carburants), défi "Sécurité" et "Primauté dans le domaine des technologies génériques et industrielles" (LEIT, matériaux, capteurs, etc.). Pour que la recherche et l'innovation produisent réellement les résultats nécessaires pour soutenir l'Europe et son secteur des transports dans l'avenir, il faut se concentrer davantage sur les besoins à long terme.

⁴ Le programme Horizon 2020 a été radicalement modifié afin de mettre davantage l'accent sur les programmes de recherche et d'innovation axés sur les défis, l'innovation et la coopération avec l'industrie se rapprochant encore davantage du marché, afin d'essayer de faire avancer plus rapidement et plus largement l'innovation dans le secteur des transports.

Le secteur des transports urbains propres est un secteur dans lequel les besoins d'investissement sont considérables. Dans de nombreuses zones urbaines, la demande croissante de mobilité urbaine a créé une situation qui n'est pas tenable (graves encombrements, mauvaise qualité de l'air, nuisances sonores et niveau élevé des émissions de CO₂) et qui est en contradiction avec les objectifs environnementaux de la politique de l'UE en matière de transports. Le FEIS pourrait soutenir la mise en œuvre de projets de mobilité urbaine durable ainsi que l'introduction des résultats de la recherche dans de véritables solutions urbaines.

De façon plus générale, les nouveaux instruments financiers pourraient contribuer à l'écologisation des transports par la mise en place des infrastructures nécessaires à "l'écologisation des transports", par exemple l'électrification des routes, le soutage de GNL dans les ports ainsi que la mise en place de systèmes de gestion du trafic plus efficaces ou l'élaboration de plateformes numériques pour de meilleures chaînes logistiques. Ces projets génèrent des bénéfices qui peuvent être utilisés pour rembourser, au moins en partie, les coûts de l'investissement initial, et ils seraient en accord avec la logique du FEIS. Ils correspondent également à l'objectif de l'Union de l'énergie: l'écologisation des transports ne sera pas possible sans les infrastructures appropriées, soutenant le passage à une économie à faibles émissions de CO₂ et moins consommatrice d'énergie. Investir dans des infrastructures de transport propres comporte le potentiel de briser le cercle vicieux de "l'œuf et de la poule" qui limite les investissements des constructeurs automobiles dans des technologies plus propres.

La compétitivité mondiale croissante - de plus en plus au niveau régional plutôt qu'au niveau national - devrait être prise en considération pour évaluer le potentiel économique du secteur des transports par rapport aux besoins d'investissement élevés. La contribution à la compétitivité, à la croissance et à l'emploi est fondée sur la promotion de la valeur ajoutée européenne et la création de systèmes de transport intégrés, efficaces et durables dans toutes les régions d'Europe, facilitant ainsi des connexions plus efficaces et durables avec les partenaires et les clients mondiaux.

À la lumière de ce qui précède, les délégations sont invitées à faire part de leur point de vue sur les questions suivantes:

- ***Comment rendre le réseau de transport européen plus efficace, tourné vers l'avenir et compétitif à l'échelle mondiale (y compris en exploitant les possibilités offertes par les synergies avec l'innovation dans le domaine des transports, de l'énergie et des systèmes de transport intelligents)?***

- *Quel est le meilleur moyen d'attirer les investisseurs privés vers les projets de transports, notamment en ce qui concerne les projets transfrontaliers essentiels et les projets axés sur l'établissement des autres liaisons manquantes et la suppression des goulets d'étranglement, étant entendu que les risques devraient être partagés entre le secteur public et le secteur privé?*
 - *Le secteur des transports de l'UE doit faire face à une compétition mondiale croissante. À votre avis, quels sont les principaux défis que comporte cette compétition? Dans ce contexte, quel type d'action est nécessaire au niveau de l'UE?*
-