

RÉALISATION
DU
RÉSEAU TRANSMÉDITERRANÉEN DE TRANSPORT
LE BESOIN DE LUI CONSACRER UN FONDS EUROPÉEN

JUIN 2010

RÉALISATION
DU
RÉSEAU TRANSMÉDITERRANÉEN DE TRANSPORT
LE BESOIN DE LUI CONSACRER UN FONDS EUROPÉEN

JUIN 2010

Groupe des ministres de transport
de la Méditerranée Occidentale



CETMO

Avenue Josep Tarradellas, 10, 7a 4t

08029 Barcelona

☎ (34) 93 430 52 35

☎ (34) 93 419 92 37

cetmo@cetmo.org • www.cetmo.org

SOMMAIRE

Présentation	1
Résumé	3
1 Le processus conduisant à un réseau transméditerranéen de transport (RTM-T)	7
1.1 Définition du RTM-T : historique.....	7
1.2 Le Forum euro-méditerranéen des transports (FET)	8
1.3 Perspectives pour la consolidation du RTM-T	10
1.4 Financement : le principal point à traiter	12
1.5 Point de référence : l'expérience de planification et de mise en place du RTE-T	14
1.6 L'expérience du financement du RTE-T	15
2 Principaux aspects à envisager pour la mise en place et le financement du RTM-T	19
2.1 Approche générale : le choix de l'option appropriée.....	19
2.2 Harmonisation du cadre de réglementation	21
2.3 Rationalisation du système de financement	22
2.4 Coordination entre les priorités nationales et internationales	23
2.5 Caractéristiques principales d'un fonds RTM-T	24
2.5.1 Objectifs d'un fonds RTM-T	24
2.5.2 Statut actuel de la définition du RTM-T et de son « réseau global ».....	25
2.5.3 Financement des projets RTM-T.....	27
2.5.4 Éléments d'appréciation sur les procédures administratives	27
3 Feuille de route.....	29
4 Liste des abréviations.....	31

PRESENTATION

Le GTMO 5+5¹ -Groupe des ministres de transport de la Méditerranée Occidentale- est une initiative dont la vocation est de renforcer ou mettre en place des instruments de coopération dans le domaine des transports en Méditerranée Occidentale, et s'inscrivant dans le cadre d'une politique méditerranéenne réaffirmée en 1995 par la Conférence de Barcelone et renouvelée en 2008 par le *Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée*.

Cette coopération répond certes à un souci de solidarité vis à vis des populations de la rive sud et à une volonté de resserrement des liens entre pays voisins, mais elle obéit également -et peut-être surtout- à la nécessité de créer une zone de prospérité économique et sociale partagée, étant entendu que le développement des pays de la rive nord de la Méditerranée et celui des pays de la rive sud sont intimement liés.

Le transport -champ d'action du GTMO 5+5- y joue un rôle prépondérant car l'essor de la région passe indiscutablement par l'amélioration de l'accès à l'infrastructure (tous modes de transport confondus), son interconnexion avec les réseaux infrastructurels contigus, le renforcement de la multimodalité ou encore l'élimination des obstacles réglementaires découlant des différents systèmes de transport, l'objectif étant l'obtention d'un système méditerranéen de transport homogène et harmonisé qui aplanisse les déséquilibres de tous ordres existant entre les différents points de la région méditerranéenne.

À cet égard, le GTMO 5+5 a déployé (et continue de mettre en place) des activités de coopération se situant dans les domaines prioritaires suivants (ratifiés par le protocole signé à Tunis le 2 mars 2007 à l'occasion de la 4^e conférence de ministres du GTMO 5+5).

- Définition et développement d'un réseau multimodal de transport en Méditerranée Occidentale, mettant l'accent sur l'interconnexion avec le réseau transeuropéen et ceux des pays voisins.
- Recherche de modes de financement avantageux des infrastructures auprès de partenaires financiers.
- Facilitation des échanges et des transports en prenant en compte l'ensemble de la chaîne de transport.

¹ Cette initiative a été mise en place en 1995, les membres la constituant sont les ministres en charge des transports des dix pays de la région (Algérie, Espagne, France, Italie, Libye, Malte, Maroc, Mauritanie, Portugal et Tunisie) ; la direction générale de l'Énergie et des Transports de la Commission européenne et le Secrétariat général de l'UMA y prennent également part comme observateurs. Le CETMO y assure la fonction de Secrétariat technique.

- Mise à niveau des entreprises impliquées dans le transport pour la mise en place d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne.
- Mise en place d'une banque de données et de méthodes permettant l'identification régulière des priorités dans la Méditerranée Occidentale.

Réalisation du réseau transméditerranéen de transport : le besoin de lui consacrer un fonds européen, étude que nous vous présentons ci-après, appartient à un ensemble d'études qui se rattachent directement, à travers le programme de travail établi pour la période 2009-2011, aux domaines prioritaires susmentionnés, comme contribution au développement des transports dans la région.

CETMO

Secrétariat technique du GTMO 5+5

RESUME

La définition d'un réseau transméditerranéen de transport (RTM-T) est le fruit d'un long processus de coopération entre l'Union européenne (EU) et ses partenaires de la Méditerranée du Sud, qui a débuté en novembre 1995 avec l'adoption de la Déclaration de Barcelone, dans laquelle les participants ont décidé de coopérer dans le domaine des transports et ont souligné l'importance de développer et d'améliorer les infrastructures, y compris au moyen de la mise en place d'un système de transport efficace.

Ce document a pour objectif d'analyser la définition du RTM-T d'un point de vue technique et institutionnel, et il propose un calendrier afin de progresser vers la mise en place du RTM-T. Pour cela, le processus de définition et de mise en place du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) sert de référence. La politique européenne du RTE-T a permis de mobiliser les États membres de l'UE autour de projets présentant un intérêt européen, même si plus des trois quarts des ressources de financement provenaient de sources nationales et privées. Cela constitue un bon exemple de la façon dont l'association entre un cadre de coopération institutionnel efficace et un financement international constitue un outil efficace pour que les projets à l'échelle transnationale aillent de l'avant, malgré les pressions nationales exercées pour centrer l'action sur les priorités nationales.

La consolidation de la coopération euro-méditerranéenne dans le domaine des transports a démontré que l'engagement durable de tous les partenaires permet de créer un système efficace pour la région. Le Forum euroméditerranéen des transports (FET), un groupe de haut niveau composé de hauts fonctionnaires du transport, dirige le processus depuis 1999, avec le soutien des groupes de travail. Depuis 2003, le financement a connu une augmentation grâce au *Projet de transport Euromed* financé par l'Union européenne, y compris le développement d'activités et d'études complémentaires.

Les activités du FET ont été soutenues au niveau ministériel lors du sommet de Marrakech en 2005 et de celui de Lisbonne en 2007, ce qui a conduit à l'adoption d'un Plan d'action régional de transport (PART). L'une des principales actions réalisées au sein du PART consiste à identifier un réseau de transport (RTM-T) avec le soutien d'un groupe de travail placé sous les auspices du FET.

Pendant la durée de ce processus, la principale action du GTMO 5+5 (Groupe des ministres de transport de la Méditerranée Occidentale) a permis de progresser afin de faire face plus

spécifiquement au besoin de développer un RTM-T et de considérer les questions d'infrastructure comme une priorité pour le FET.

En se fondant sur la définition de projets prioritaires, les activités du FET ont évolué vers l'identification d'un réseau transméditerranéen de transport global et adopté d'un commun accord. Ainsi, le RTM-T est structuré comme un réseau multicouche reflétant l'évolution du RTE-T. À mesure que le processus de RTE-T progresse dans la définition d'un réseau central, il serait souhaitable de définir également un réseau central pour le RTM-T afin d'éviter les écueils rencontrés dans le passé par le RTE-T et de se centrer sur les liens essentiels, sans perdre de vue le réseau dans son ensemble. Dans ce contexte, il serait nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination appropriés avec les réseaux nationaux de planification des transports pour garantir un développement harmonieux du réseau et réduire l'influence du financement européen.

Dans ce sens, le processus du RTM-T devrait respecter les priorités et les plans nationaux sans donner l'impression de vouloir contrôler davantage les priorités nationales de planification. Dans la région, l'intégration régionale en est restée au stade de l'enfance, et le RTM-T devrait tenter de la dynamiser. Le financement étant probablement axé autour des principaux éléments internationaux du réseau, l'approche permettrait d'influencer les politiques nationales du moment que les projets RTM-T financés sont englobés dans un réseau central cohérent et autonome, et qu'ils présentent un grand potentiel pour le développement d'un système de transport multimodal transnational.

En janvier 2010, le groupe de travail du FET sur les infrastructures a débattu de la deuxième version du RTM-T, qui est à présent presque entièrement défini, à l'exception de quelques liens faisant encore l'objet de discussions. Lors de cette réunion, et parallèlement à cette définition, les pays ont abordé le besoin de créer et de développer de nouveaux mécanismes de financement, plus créatifs, pour supporter la mise en place de ce réseau. Lors de la réunion de fonctionnaires de haut niveau d'avril 2010 en Jordanie, un réseau presque entièrement défini était au centre des débats en tant que troisième version du RTM-T.

L'expérience de l'Union européenne en matière de planification et de mise en place du RTE-T représente une excellente référence pour la Méditerranée. La définition du RTE-T, qui a aussi traîné en longueur, donna lieu en juillet 1996 à l'adoption des lignes directrices du RTE-T (décision 1692/96/EC), précédée de peu par l'approbation d'un instrument financier en 1995.

Le financement du RTE-T provient de cinq sources : le programme RTE-T, les prêts et garanties de la BEI/BERD, les fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le financement national. La contribution provenant du fonds spécifique du RTE-T a été

relativement modeste. Les contributions nationales, qui sont les principales sources de financement, ont augmenté au fil des années leur part dans le financement total du RTE-T.

L'expérience du RTE-T montre que tout réseau de transport international doit être financé essentiellement avec des fonds nationaux. En effet, le financement international n'a que peu de poids lorsqu'il faut accélérer la réalisation du projet. La question se pose alors de savoir pourquoi il semble si important aux yeux de l'Europe. Une raison envisageable est que le financement international aide les gouvernements nationaux à examiner leurs priorités et à prêter davantage d'attention aux projets présentant un intérêt international. Par ailleurs, les négociations bilatérales complexes entre les pays concernant les projets transfrontaliers et les normes communes sont accélérées par l'existence du cadre multilatéral dans lequel une réponse globale est fournie à ces questions. Prises ensemble, ces considérations fournissent des arguments légitimes pour la mise en place d'un mécanisme financier ou d'un financement du RTM-T.

La contribution européenne au financement du RTM-T doit être considérée comme une possibilité d'encourager la convergence des systèmes de transport dans l'ensemble de la région méditerranéenne et de mettre l'expertise généralisée de l'Europe dans le secteur du transport au service du développement durable. Elle permet également d'apporter de nouvelles perspectives à l'industrie européenne du secteur.

Parallèlement, la situation actuelle du système de transports dans la région constitue une grande chance et une menace d'importance. En effet, il existe la possibilité de développer des systèmes de transport modernes en utilisant les instruments et les outils européens mis au point ces dernières années dans les domaines de la régulation, de la technologie et de la gestion. Plusieurs grands pays méditerranéens mettant en place des plans d'infrastructure de transport ambitieux d'un point de vue national, il existe des risques importants que ces pays adoptent de nombreuses décisions pouvant rendre à l'avenir l'interconnexion entre leurs réseaux plus difficile et plus coûteuse (en particulier pour ce qui est du transport ferroviaire sur de courtes distances). Par conséquent, les opérateurs peuvent se trouver face à des obstacles techniques plus importants afin de parvenir à opérer de façon efficace dans les services de transport international.

La région méditerranéenne ne possédant pas encore de système de régulation uniforme, l'acquis communautaire, en coopération avec les accords multilatéraux (qui n'ont pour certains pas été ratifiés par tous les partenaires méditerranéens), pourrait servir de référence afin de mettre rapidement en place un cadre réglementaire uniforme pour le développement du RTM-T. Pour l'efficacité du réseau, l'accès aux mécanismes de financement du RTM-T pourrait être lié à certaines

conditions spécifiques, par exemple le type de projets de transport, qui pourraient faire partie d'un réseau central ou prioritaire, et la mise en place d'un environnement réglementaire cohérent.

À ce stade initial, le principal objectif de la création d'un fonds RTM-T consisterait à consolider les processus de coopération lancés dans le secteur du transport dans la région au début des années 90, puis à conduire progressivement les pays méditerranéens vers une coopération renforcée. L'accent sur le transport international devrait faciliter la croissance des flux des échanges Sud-Sud.

Un fonds RTM-T à un horizon raisonnable de quatre ans devrait permettre, à la fin du cycle de programmation, d'augmenter le financement que les pays de la Méditerranée du Sud consacrent aux projets prioritaires du RTM-T, d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts du trafic international, et de consolider les meilleures pratiques issues du transport international et national.

L'expérience acquise avec le RTE-T constitue une base acceptable pour le calcul des premières estimations des besoins financiers pour le RTM-T. Le financement du RTE-T (provenant du programme du RTE-T) représente uniquement de 3 à 5 % de l'investissement total dans les projets prioritaires. Principalement grâce au FEDER et aux fonds de cohésion, le financement européen total s'est élevé à moins de 10 % (prêts de la BEI non compris) pour ces projets.

Dans le cas du RTM-T, et en tenant compte de l'absence d'un autre financement européen, un horizon plus élevé d'une subvention couvrant environ 10 à 20 % du coût total des projets prioritaires pourrait être envisagé lors de l'établissement d'un horizon pour ces projets. Cela pourrait fournir un chiffre de départ pour la totalité des fonds nécessaires. En pratique, le fonds de subvention du RTM-T pourrait être dérivé de l'IEVP au lieu d'être établi comme un autre instrument indépendant, et un instrument plus approprié pourrait être implanté dans la période budgétaire à venir à partir de 2014.

Les pays méditerranéens devraient jouer un rôle important dans l'approbation des projets prioritaires et dans la prise de décisions conduisant à l'allocation de fonds. À cet égard, le FET ou un comité similaire de fonctionnaires de haut niveau approuverait définitivement (en fonction des décisions d'approbation au sein du système de l'UE) les contributions financières annuelles allouées à chacun des projets.

L'évaluation technique des propositions de financement devrait dans l'idéal être réalisée par un organisme indépendant. Le secrétariat de l'UPM pourrait se charger de la gestion et de l'évaluation des propositions, dans un premier temps avec le soutien de l'Agence exécutive du RTE-T afin de

tirer profit de son expérience dans l'estimation des propositions du RTE-T, puis il pourrait réaliser progressivement ces activités au sein du secrétariat lui-même.

LE PROCESSUS CONDUISANT A UN RESEAU TRANSMEDITERRANEEN DE TRANSPORT (RTM-T)

1.1 Définition du RTM-T : historique

La définition d'un réseau transméditerranéen de transport (RTM-T) est le fruit d'un long processus de coopération entre l'Union européenne (UE) et ses partenaires de la Méditerranée du Sud, qui a commencé en novembre 1995 avec l'adoption de la déclaration de Barcelone, dans laquelle les participants se sont engagés à coopérer dans le domaine des transports et ont souligné l'importance de développer et d'améliorer les infrastructures, y compris au moyen de la mise en place d'un système de transport efficace.

Le programme de travail de la déclaration de Barcelone mentionne, dans le paragraphe consacré au transport, les trois principales lignes directrices d'un futur RTM-T : système multimodal ; prise en compte des liens terrestres sud-sud (ou est-ouest) ; connexion et interopérabilité avec le réseau de transport transeuropéen.

Après la déclaration de Barcelone, plusieurs études techniques ont été lancées par la Commission européenne en 1996-1997 sur les infrastructures de transport et les questions réglementaires dans la région méditerranéenne. L'étude INFRAMED a en particulier été la première à tenter d'identifier les besoins en infrastructures de transport en Méditerranée occidentale dans le cadre du Groupe des ministres des Transports de la Méditerranée Occidentale 5+5 (GTMO 5+5), et une étude moins détaillée (CORRIMED) a été envisagée pour l'ensemble de la région méditerranéenne.

L'intérêt de l'Union européenne à coopérer en matière de transport avec les pays voisins ne s'est pas limité à la Méditerranée. Bien avant la déclaration de Barcelone, l'UE avait lancé un processus similaire avec les pays d'Europe de l'Est et l'ex Union soviétique. Après la chute du mur de Berlin, il était devenu extrêmement urgent de mettre en place des liens est-ouest sur le continent européen. Le Parlement européen a convoqué en 1991 la première conférence paneuropéenne des ministres des transports à Prague, qui a été suivie d'une deuxième conférence en mars 1994 en Crète. Cette dernière a donné lieu à l'adoption des corridors de transport paneuropéens (PETC), conçus comme la principale infrastructure de transport reliant l'Union européenne avec ses voisins de l'Est et la Russie.

Peu de temps après le début du processus de Barcelone, il a semblé évident qu'il serait avantageux d'intégrer au sein des conférences paneuropéennes une coopération avec les pays méditerranéens dans le domaine du transport, afin de bénéficier de l'expérience acquise en matière de facilitation de transport en Europe de l'Est. Avec cet objectif en tête, les pays méditerranéens ont été invités à la troisième conférence paneuropéenne des ministres des transports, qui s'est tenue à Helsinki en 1997, ainsi qu'à une réunion préparatoire pour la région méditerranéenne, organisée à Lisbonne par le Parlement européen en janvier 1997. La conférence a approuvé la déclaration de Lisbonne, qui établit un certain nombre de principes pour le développement des réseaux de transport multimodaux et des services de transport efficaces.

L'intégration de la Méditerranée au processus de planification paneuropéenne a été approuvée à Helsinki en juin 1997. La déclaration d'Helsinki mentionne le développement d'un réseau paneuropéen, ajoute trois régions de transport paneuropéen (PETrA, qui englobe le bassin méditerranéen aux dix corridors de transport paneuropéen définis en 1994) et lance un partenariat de réseaux de transport à l'échelle de l'Europe afin de coordonner les investissements de la façon la plus efficace possible.

1.2 Le Forum euro-méditerranéen des transports (FET)

Bien que la Commission européenne ait fait part² en janvier 1998 de son intention de travailler dans le domaine des transports pour permettre l'intégration et une bonne coopération dans la région méditerranéenne, la première réunion des fonctionnaires de haut niveau pour la PETrA méditerranéenne n'a été organisée qu'au mois de mars 1999 à Malte, à titre d'activité du processus Euromed Barcelona, sous la désignation de Forum euro-méditerranéen des transports (FET). Ce forum avait pour objectif de se centrer sur l'adoption d'un mémorandum d'accord devant être signé par tous les ministres des Transports des pays impliqués dans la région, ainsi que d'un plan de travail. Le premier point de la version non définitive du plan de travail mentionnait « l'établissement d'un plan-cadre pour l'infrastructure des transports en Méditerranée », à partir d'études préalables financées par la Commission européenne, telles qu'INFRAMED et CORRIMED.

Le processus est toutefois resté au point mort pendant un an et demi. L'idée de signer un mémorandum d'entente officiel ou d'établir un plan d'action a été écartée. Les activités du forum se sont centrées sur le suivi des éléments de transport de certains projets multilatéraux financés à ce moment-là par MEDA³ (par exemple MEDSTAT, INCO-MED, Euromed-GNSS et SAFEMED), ainsi que sur les activités de plusieurs groupes de travail, dont celui relatif aux réseaux

² COM(1998)7 : « Le partenariat euro-méditerranéen dans le secteur des transports ».

³ MEDA : mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Cet instrument a été mis en place en 1996, modifié en 2000 (MEDA II), puis remplacé par l'IEVP en 2006.

et aux infrastructures. En raison des contraintes budgétaires, le nombre de réunions et les activités de ces groupes de travail ont été limités.

En 2001, après avoir évalué les cinq années d'existence du processus de Barcelone, la CE a publié le document COM(2001)126, selon lequel les résultats n'ont pas été conformes, et de loin, aux attentes : « *Très peu d'actions concrètes ont donc été lancées à ce jour dans le cadre du volet Transports du Partenariat euro-méditerranéen* ».

Les activités du FET et de ses groupes de travail ont connu un regain d'activité depuis 2003, grâce à une augmentation importante du financement provenant du budget de l'UE par le biais du projet de transport Euromed. Ce contrat, qui a été signé en janvier 2003 et a reçu une subvention de 20 millions d'euros de la part du MEDA, concerne entre autres l'infrastructure et la régulation des transports. Cette subvention et l'implication croissante des pays membres ont encouragé le FET⁴ à proposer d'organiser la première réunion des ministres des Transports de la région et de prendre en charge pour cette occasion la préparation d'un document de discussion stratégique. Ce document, intitulé *Livre bleu sur la politique de transport euro-méditerranéenne*, a été présenté lors du sommet des ministres des transports des 25 pays membres de l'UE et des 12 pays méditerranéens partenaires, qui s'est tenu le 15 décembre 2005 à Marrakech.

Lors de cette conférence, les ministres ont accueilli avec satisfaction le livre bleu et ont demandé au Forum euro-méditerranéen des transports de proposer pour la fin de l'année 2006 un plan d'action de transport régional pour les cinq années à venir afin de mettre en place les recommandations mentionnées dans le livre bleu et le rapport final du groupe de haut niveau.

Pendant la totalité de ce processus, le rôle de moteur joué par le GTMO 5+5 a fait évoluer la situation afin de répondre de façon plus spécifique au besoin de développer un RTM-T et aux questions relatives à l'infrastructure comme priorité pour le FET.

Le FET a approuvé en mai 2007 le Plan d'action régional de transport pour la région méditerranéenne (PART) et pour la période 2007-2013, qui a été soutenu à l'unanimité par les ministres euro-méditerranéens des transports lors de la conférence de haut niveau sur l'extension des principaux axes transeuropéens à la région méditerranéenne, tenue à Lisbonne le 3 décembre 2007.

Le PART préconise la création (action numéro 31) d'un groupe de travail sur les infrastructures et les questions réglementaires. Ce groupe de travail a tenu sa première réunion en novembre 2007. Le financement fait partie des activités du groupe de travail et, lors de l'une de ses réunions en octobre

⁴ Lors de son 5^e forum, qui s'est tenu à Bruxelles les 21 et 22 décembre 2004, à la demande de la Commission européenne.

2009, il a indiqué qu'il s'engage à rechercher et explorer de façon collective, aux côtés du secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, les sources de financement permettant de réaliser les projets prioritaires ayant été de nouveau identifiés lors de la réunion ministérielle de l'Union pour la Méditerranée relative aux projets de développement durable, qui s'est déroulée à Paris le 25 juin 2009.

Le lancement de l'Union pour la Méditerranée en 2008 afin de revitaliser le processus de Barcelone a effectivement conduit le FET à entreprendre plusieurs projets de transports prioritaires faisant partie d'une liste d'actions concrètes. Dans le secteur du transport, les projets prioritaires portaient sur le développement d'autoroutes de la mer et la connexion des ports dans l'ensemble du bassin méditerranéen, ainsi que la mise en place d'un réseau euro-méditerranéen de transport efficace et intégré... L'accent sera également mis sur la sécurité et sûreté maritime.

Des efforts considérables ont été réalisés afin de définir le RTM-T, depuis le milieu des années 90 (étude INFRAMED) et ils ont continué à être déployés sous différents formats jusqu'aux activités actuelles du groupe de travail du FET sur les infrastructures, mis en place par le PART. Les efforts combinés de ces activités subventionnées par la Commission européenne ont permis de consolider, chez les partenaires euro-méditerranéens, une image commune de ce que devrait être le RTM-T à long terme.

1.3 Perspectives pour la consolidation du RTM-T

L'infrastructure des transports connaît un développement rapide dans certains pays de la Méditerranée du Sud, mais les autorités nationales ne prêtent pas une attention suffisante aux projets internationaux, et cette tendance se poursuivra à l'avenir. En réalité, cette situation s'est déjà produite dans l'Union européenne et, dans le contexte méditerranéen, le nombre réduit de flux internationaux justifie cette attitude. Néanmoins, si ces tendances persistent, elles pourraient renforcer les obstacles liés à l'infrastructure pour ce qui est des flux Sud-Sud, compromettre l'efficacité des opérations de transport et ne pas générer une concurrence loyale.

À présent, il existe la possibilité de faciliter physiquement les flux de transport au moyen de la consolidation du RTM-T. Cela pourrait contraindre les opérateurs de transport et les autorités nationales à améliorer leurs services internationaux, et servir de moyen de pression pour les inciter à moderniser les systèmes nationaux afin de les faire converger avec les normes européennes. Le réalisme de l'approche actuelle du RTM-T est digne d'attention. En effet, le RTM-T est conçu comme un réseau d'infrastructures relativement modeste, mais susceptible d'avoir des répercussions impressionnantes sur la région sud. L'accent n'est pas mis sur l'expansion des infrastructures, mais sur la création du réseau central nécessaire –ce qui permettra de consolider un système de transport

plus moderne et de faciliter ainsi les activités des opérateurs de transport plus qualifiés grâce à la création de meilleures conditions pour leurs activités, dans un contexte de concurrence loyale, et sur l'émergence de services multimodaux efficaces, en connexion avec ceux du RTE-T.

Ces réalisations devraient ainsi être à la hauteur des progrès réalisés au niveau technique dans la définition du RTM-T. En se fondant sur les conclusions des ministres des Transports réunis à Marrakech en 2005, le Forum Euro-méditerranéen des Transports, par le biais de son groupe de travail sur les infrastructures et les questions réglementaires, développe le RTM-T au moyen d'une procédure nouvelle proposée par le CETMO, le secrétariat technique du GTMO 5+5, qui a permis d'atteindre un consensus sur le concept : un travail préalable, en premier lieu sur les corridors et plus tard sur les projets prioritaires, associé à la mise en place d'une méthodologie raisonnable, a permis de faire un pas en avant dans la création du concept de *réseau global*. Cette formidable avancée permettra de rendre le RTM-T opérationnel afin qu'il puisse suivre la révision souhaitée pour le RTE-T.

En janvier 2010, le groupe de travail du FET sur les infrastructures a débattu de la deuxième version du RTM-T, qui est à présent presque entièrement défini, à l'exception de quelques liens qui font encore l'objet de discussions. Lors de cette réunion, et parallèlement à cette définition, les pays ont abordé le besoin de créer et de développer des mécanismes de financement créatifs afin de supporter la mise en place de ce réseau. Lors de la réunion qui s'est tenue en Jordanie en avril 2010, les fonctionnaires de haut niveau ont débattu de la troisième version de ce réseau presque entièrement défini.

Cette avancée va dans le sens des conclusions de la conférence ministérielle qui a eu lieu à Naples les 21 et 22 octobre 2009. Les délégations ont demandé à ce que soient poursuivis les efforts déployés pour « *développer, comme noyau de ce réseau intégré, un réseau principal au sein de l'Union européenne, promouvant un usage optimisé des différents modes de transports et du système logistique dans son ensemble, qui tienne compte de leur viabilité économique autant que de leur impact sur l'environnement* » et pour « *développer les réseaux de transport établissant une connection entre les RTE-T et les réseaux non européens, plus particulièrement transméditerranéens* ».

Le lancement de l'Union pour la Méditerranée en juin 2008 a été présenté comme un moyen d'insuffler une certaine vitalité au processus de Barcelone. L'Union pour la Méditerranée a également tenté de proposer un engagement envers des initiatives tangibles, régionales et transnationales. Dans ce but, six initiatives prioritaires ont été identifiées et placées au centre des efforts de partenariat, parmi lesquels un projet de transport pour l'établissement de grandes routes maritimes et terrestres. Dans l'annexe à la déclaration, signée en juin 2008, la description de cette

initiative englobe la connexion des ports méditerranéens, la création d'autoroutes côtières et la modernisation de la voie ferrée transmaghreb. La conférence ministérielle postérieure de l'UPM sur les projets à développement durable, qui s'est tenue à Paris le 25 juin 2009, a donné son aval aux activités menées à bien par le FET pour identifier les projets de transports prioritaires. La liste des 17 projets prioritaires identifiés par le FET peut être considérée comme une liste de référence.

Le RTM-T a bénéficié de la consolidation progressive du cadre institutionnel, ce qui a énormément facilité les progrès techniques. Le processus a été conduit par le Forum euro-méditerranéen des transports, en tant que groupe de fonctionnaires de haut niveau, sur la base des activités techniques de son groupe de travail sur les infrastructures et transmet ses conclusions auprès des ministères concernés. Les plans actuels du RTM-T reçoivent le soutien des débats techniques et un aval politique, le cadre institutionnel fonctionne correctement et il est disposé à poursuivre le processus afin de se rapprocher de la révision attendue du RTE-T.

Les récents progrès ont permis l'instauration d'un cadre encore plus favorable pour définir un RTM-T :

- Du point de vue technique, avec le processus de révision du réseaux transeuropéens des transports, qui devrait permettre d'améliorer la cohérence et la logique du RTE-T et d'accorder davantage d'attention à sa connexion avec les réseaux des régions et des pays voisins. Une communication de la Commission européenne devrait être publiée en juin 2010.
- Du point de vue politique, avec la continuation et l'institutionnalisation du processus de Barcelone au moyen de la nouvelle Union pour la Méditerranée, qui considère que les infrastructures de transport sont l'un des éléments essentiels d'action.

1.4 Financement : le principal point à traiter

Les processus politique et technique mentionnés soulèvent de plus en plus la question de savoir comment les ressources financières devraient être mobilisées afin de prendre en charge la mise en place du réseau de transport et des projets identifiés pour la région. Cette question revêt un caractère de plus en plus urgent à mesure que les processus politique et technique sont largement consolidés, comme nous l'avons indiqué auparavant dans ce document.

Néanmoins, le financement et la gestion des projets du RTM-T n'ont pas été résolus. Dans le passé, l'absence d'un réseau de transport bien défini pouvait justifier que ces deux questions étaient considérées comme prématurées. À présent, dans le nouveau contexte d'un processus de coopération stimulé par l'UPM et des progrès réalisés dans la définition du réseau, le financement est devenu une priorité.

Le partenariat euro-méditerranéen a été soutenu par l'instrument de financement du MEDA jusqu'en 2006, et depuis, il est épaulé par le nouvel instrument de Politique européenne de voisinage (PEV). Ces instruments financiers, ainsi que la FEMIP de la BEI, ne suffisent pas au développement des infrastructures de transport en raison des ressources limitées et/ou des instruments de gestion incomplets.

Les fonds nationaux, peu abondants, sont consacrés aux priorités nationales, et les perspectives d'attirer des investissements privés sont réduites. L'expérience de la contribution du partenariat public-privé dans la réalisation du RTE-T (dans un environnement beaucoup plus stable) a été décevante. En Méditerranée du Sud, le contexte est encore plus décourageant, car la demande de trafic est peu élevée dans des projets d'échelle internationale, l'environnement réglementaire est insuffisamment développé et mis en application, et les prévisions de trafic ne sont pas assez fiables pour convaincre les investisseurs privés.

En 2003⁵, l'idée de fonder une agence pour les pays méditerranéens n'avait pas encore été mise en pratique, bien que son utilité ait été confirmée par l'expérience du RTE-T. En effet, à partir d'une réflexion similaire réalisée en 2003, l'Union européenne a mis en place à la fin de 2006 l'agence exécutive du RTE-T (RTE-TEA). Depuis, cette agence a rationalisé avec succès l'évaluation et le financement, et elle joue à présent un rôle instrumental dans le réexamen actuel du RTE-T.

La définition du RTM-T étant à présent clairement établie, le financement devrait devenir progressivement la prochaine question à être examinée sérieusement. À l'avantage de l'Union européenne, le réseau proposé (et en particulier le réseau central postérieur) est raisonnablement ambitieux et présente un intérêt certain pour l'Union européenne. En effet, il est axé sur les infrastructures, qui devrait en faciliter les relations de la région avec l'Europe : ports et corridors intérieurs côtiers. Cette configuration permet également de réaliser d'importantes améliorations dans l'ensemble du réseau au moyen de ressources comparativement modestes, car une action d'envergure pourrait être menée sur ce réseau avec des investissements centrés sur les liens essentiels du réseau, tels que le développement des ports, les sections intérieures transfrontalières et les corridors intérieurs terrestres.

La consolidation de l'UPM permet d'obtenir un cadre plus équilibré afin de gérer le déploiement actuel du RTM-T. Dans ce contexte, le soutien financier aux infrastructures de transport (identifié comme l'une des initiatives prioritaires au sein de l'UPM) pourrait également être envisagé comme le premier pas en avant vers une coopération réellement équilibrée dans laquelle une partie des fonds

⁵ COM(2003)376 : « Une agence indépendante doit être établie afin de promouvoir le réseau et d'examiner les dispositions financières des principaux projets d'infrastructures. »

devant être consacrée au financement des projets du RTM-T pourrait être fournie par les partenaires méditerranéens, de sorte que ces pays pourraient progressivement prendre en charge la gestion du RTM-T.

1.5 Point de référence : l'expérience de planification et de mise en place du RTE-T

Le concept du réseau transeuropéen (RTE) et sa dimension de transport (RTE-T) a vu le jour à la fin des années 80, parallèlement à la mise en place du marché unique, lancé par l'adoption de l'acte unique européen en 1986.

L'intérêt politique dans les réseaux transeuropéens s'est accru à la suite du rapport Delors (1989) relatif à l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, qui a constitué un grand pas en avant vers une intégration européenne, après celui fait avec la réalisation du marché commun. Ce rapport soulignait, *inter alia*, le besoin de renforcer les infrastructures (y compris celle des transports) afin de consolider un marché unique. Le titre XII du traité de Maastricht (traité de l'Union européenne), qui a été approuvé en 1992, mentionne les réseaux transeuropéens comme l'un des domaines d'action des politiques européennes.

La définition du RTE-T a traîné en longueur. En effet, les premiers plans modaux pour les routes, les voies navigables intérieures et le transport combiné ont été approuvés en 1993 (décisions 93/628-630/EEC du Conseil du 29 octobre 1993). Les propositions présentées par la Commission portant sur les lignes directrices du RTE-T et son financement ont été publiées au début de l'année 1994 (COM(94)106 et COM(94)62). La proposition financière a été approuvée en 1995, alors que les lignes directrices ne l'ont pas été avant le mois de juillet 1996 (décision 1692/96/EC).

Une refonte importante des lignes directrices, approuvée en 2004 et centrée sur l'adaptation du RTE-T à l'élargissement de l'UE, reposait sur les recommandations d'un groupe de haut niveau présidé par M. Van Miert, qui a commencé à travailler au cours du premier semestre 2003, suivant le mandat du Conseil européen. Le rapport final rédigé par ce groupe demandait à ce que davantage de ressources soient consacrées au développement du RTE-T, en particulier en vue de l'élargissement futur de l'Union européenne. Les lignes directrices 2004 ont examiné et modernisé les plans de 1996 en concentrant les priorités d'investissement sur un réseau central limité (principaux axes transeuropéens) et destiné essentiellement au trafic international et longue distance. Elles comprenaient une liste de 30 axes prioritaires et plusieurs projets d'investissements prioritaires articulés autour de ces axes. Le rapport de M. Van Miert préconisait également l'adoption de la nouvelle figure des coordinateurs pour chaque projet prioritaire, ce qui a été ajouté aux lignes directrices. Les coordinateurs des projets se sont révélés d'une extrême importance pour identifier les

problèmes, rationaliser les décisions et exercer une pression sur les gouvernements nationaux pour leur demander d'honorer leurs engagements relatifs à la mise en place des projets prioritaires.

Il semble évident que la consolidation du RTE-T n'a pas été un exercice de planification totalement réussi. Dans son livre vert introduisant la révision actuelle des lignes directrices du RTE-T⁶, la Commission européenne a indiqué que les besoins de financement pour l'ensemble du réseau sont immenses, et elle a timidement suggéré des moyens de réduire ses ambitions afin que ses besoins soient conformes aux ressources de financement.

Dans ce même livre vert, la Commission européenne a présenté le concept de réseaux prioritaires ou centraux comme moyen de résoudre les contradictions actuelles dans la planification du RTE-T et d'atteindre une « valeur européenne » plus claire en échange des ressources de financement importantes consacrées aux RTE-T. Avec lucidité, le livre vert a souligné l'absence de cohérence et l'extension excessive du réseau global mentionné dans les lignes directrices, ainsi que le manque de continuité et des bases méthodologiques peu solides lors de la sélection des projets prioritaires de 2004. Selon les recommandations du livre vert (mené actuellement par le groupe de travail sur la méthodologie)⁷, un réseau central permettrait d'obtenir un accord fondé sur des objectifs clairs et une continuité en termes d'interopérabilité et de normes de capacité.

1.6 L'expérience du financement du RTE-T

Le financement européen des infrastructures de transport est préalable à l'adoption des lignes directrices du RTE-T. Un comité sur les infrastructures de transport a été créé en 1978 au moyen de la décision 78/174/EEC afin de contribuer au développement harmonieux d'un réseau de transport présentant un intérêt pour la Communauté. À partir de 1982 et jusqu'à l'adoption des lignes directrices du RTE-T, plusieurs règlements ont été décrétés pour financer les infrastructures de transport. Les ressources consacrées à cela étaient néanmoins trop modestes pour avoir des répercussions réelles.

Ironiquement, en raison des retards dans le processus de négociation entre 1994 et 1996, les règlements financiers ont été décrétés avant l'adoption des lignes directrices du RTE-T. Ce Règlement de la CE (2236/95), qui portait sur trois secteurs (énergie, télécommunications et transport), a destiné 2,35 milliards d'ECU pour la période 1995-1999. Par la suite, il a fait l'objet d'amendements en 1999, en 2004 et en 2005. Les amendements apportés au Règlement (CE)

⁶ COM(2009)44 : livre vert RTE-T : un réexamen des politiques. Vers une meilleure intégration du réseau transeuropéen de transport au service de la politique commune des transports. Février 2009.

⁷ Le réexamen actuel des lignes directrices du RTE-T établi par la Commission européenne englobe les activités de six groupes de travail chargés de la méthodologie de la planification (définition d'un réseau central ou prioritaire ; intégration de la planification des infrastructures et de la politique des transports ; STI et nouvelles technologies ; connexions du RTE-T avec des pays tiers ; financement ; aspects juridiques).

n° 807/2004 étaient particulièrement importants, car –selon les conclusions du groupe de haut niveau de Van Miert)– ils ont permis d'augmenter la contribution européenne totale de 10 à 20 % pour les sections transfrontalières des projets de transport.

Les règles de financement les plus récentes ont été établies dans le Règlement (CE) n° 680/2007 du 20 juin 2007, qui a destiné 8,013 milliards d'euros au RTE-T pour la période 2007-2013. Ce Règlement a également établi des critères d'éligibilité. Fondamentalement, le projet doit être englobé dans le RTE-T et l'État membre concerné (où les États membres en cas de sections transfrontalières) doit démontrer son engagement à s'aligner sur le financement requis avec d'autres ressources afin de mener à bien le projet. L'aide de l'Union européenne pourrait couvrir jusqu'à 50 % du coût des études, jusqu'à 20 % du coût des travaux des projets prioritaires (jusqu'à 30 % pour les sections transfrontalières prioritaires) et jusqu'à 10 % du coût d'autres projets de RTE-T.

Le RTE-T a été financé au moyen de cinq sources : le programme RTE-T, les prêts et garanties de la BEI/BERD, les fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le financement national. Le montant total de la contribution européenne au financement du RTE-T a été modeste, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Contre toute attente, la contribution provenant du fonds spécifique du RTE-T a été relativement modeste, bien qu'elle ait été doublée entre la première et la deuxième période de planification (passant ainsi de 2,23 milliards d'euros pour la période 1996-1999 à 4,43 milliards d'euros pour 2000-2006 et à 8,01 milliards d'euros pour 2007-2013). Les contributions nationales, qui sont les principales sources de financement, ont augmenté leur part du financement total du RTE-T au fil des années, alors que les fonds de cohésion et le FEDER ont constitué la principale source de la contribution européenne au RTE-T.

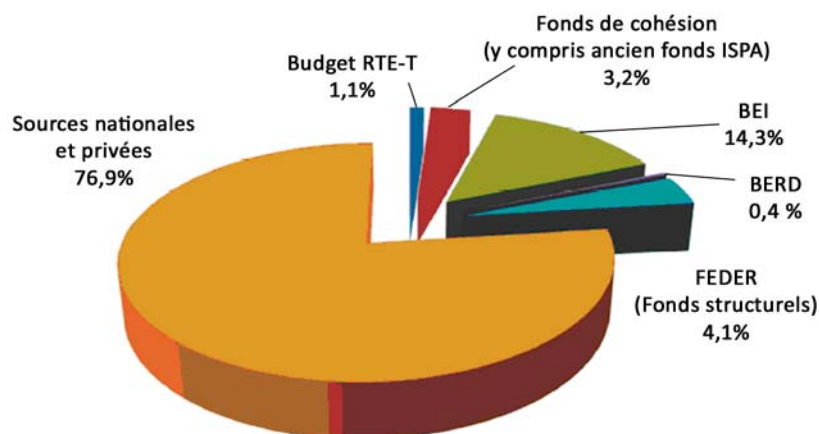
Tableau 1 : financement du RTE-T

En milliards €	2000-2006		2007-2013	
	Réseau global	30 projets prioritaires	Réseau global	30 projets prioritaires
Coût	302	93,7	390	154
Nouveaux États membres (UE 12)	27	-	72	16
Anciens États membres (UE 15)	275	-	318	138
Contribution de la Communauté	29,5 (9,8%)	14,6 (15,6%)	52,2 (13,4%)	22,4 (14,5%)
Programme RTE-T	4,4	2,8	8,0	5,4
Fonds de cohésion	16,5	7,0	34,8	12,3
FEDER (convergence de régions)	8,6	4,8	9,4	4,7
Prêts et garanties de la BEI	41,4 (13,7%)	16,1 (17,2%)	53,0 (13,6%)	25,0 (16,2%)
Autres ressources (nationales)	231,1 (76,5%)	63,0 (67,2%)	285,0 (73%)	106,6 (69,2%)

Source : CETMO. Élaboration des données disponibles sur : http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf, accès le 25/02/2010.

À la demande de la Commission européenne, le bureau TINA a examiné en 2008 le processus d'implémentation du RTE-T pendant la période 2004-2005. Cette étude a permis de conclure que les ressources nationales demeurent le principal composant du financement du RTE-T, comme cela est illustré sur le graphique ci-dessous :

Figure 1 : distribution des sources de financement du RTE-T 2004-2005



Source : TINA, 2008, rapport sur l'implémentation du RTE-T 2004-2005.

Néanmoins, et comme la Commission européenne l'a souligné à plusieurs reprises, ces pourcentages relativement modestes de financement ont conduit, avec succès, les autorités nationales à adopter des normes d'interopérabilité et à lancer plusieurs sections frontalières. Cela est probablement plus habituel dans les pays recevant un financement plus important (du FEDER et des fonds de cohésion).

La disparité des ressources disponibles dans les différents instruments a contribué dans la pratique à la spécialisation de leur utilisation. Alors que les fonds de cohésion et les fonds structurels sont essentiellement consacrés à la construction d'infrastructures, le budget du RTE-T est davantage utilisé pour financer les études de planification, ainsi que les actions horizontales prioritaires (l'ERTMS, le STI, l'ATM et le SIF représentent 12 % du budget total).

Le financement du RTE-T est alloué au moyen d'appels compétitifs gérés par l'agence exécutive du RTE-T. Des appels pluriannuels et annuels sont rendus publics chaque année. Les appels pluriannuels représentent de 80 à 85 % du budget total, et ils sont axés sur des projets devant être terminés en 2020. Les appels annuels, de nature plus flexible, sont centrés sur des projets liés aux goulets d'étranglements et au passage des frontières.

Quoi qu'il en soit, l'expérience du RTE-T montre que les réseaux internationaux de transport doivent être essentiellement financés au moyen de fonds nationaux. En effet, le financement international a une influence limitée pour accélérer la réalisation d'un projet. La question se pose donc de savoir pourquoi il a joué un rôle si important pour l'Europe. Probablement parce que le financement international permet au gouvernement de réexaminer ses priorités et d'accorder davantage d'attention aux projets d'intérêt international. Par ailleurs, les négociations bilatérales complexes menées entre les pays pour les projets transfrontaliers et les normes communes sont accélérées par l'existence d'un cadre multilatéral répondant globalement à ces questions. **Ces aspects, considérés ensemble, fournissent de solides arguments pour la mise en place d'un mécanisme financier pour le financement du RTM-T.**

PRINCIPAUX ASPECTS A ENVISAGER POUR LA MISE EN PLACE ET LE FINANCEMENT DU RTM-T

2.1 L'approche générale : le choix de l'aide appropriée

La contribution européenne au financement du RTM-T doit être considérée comme une possibilité d'encourager la convergence des systèmes de transport dans l'ensemble de la région méditerranéenne et de mettre l'expertise générale de l'Europe dans le secteur du transport au service du développement durable. Elle permet également de créer de nouvelles opportunités pour l'industrie européenne de ce secteur.

La situation actuelle du système de transport dans la région méditerranéenne constitue à la fois une grande chance et une menace d'importance. Il existe en effet la possibilité de développer des systèmes de transport modernes en utilisant les instruments et les outils européens mis au point récemment dans les domaines de la régulation, de la technologie et de la gestion. Certains pays méditerranéens mettant en place des plans d'infrastructures de transport très ambitieux d'un point de vue national, il existe des risques importants qu'ils adoptent un certain nombre de décisions pouvant entraîner à l'avenir des difficultés et des coûts supplémentaires lors de l'interconnexion de leurs réseaux (en particulier pour ce qui est du transport ferroviaire et du transport maritime à courte distance). En conséquence, les opérateurs doivent surmonter des obstacles techniques plus importants pour que les services de transports internationaux fonctionnent de façon efficace.

Le financement de certains éléments sélectionnés du RTM-T constitue une possibilité exceptionnelle de limiter le risque de voir surgir des obstacles technologiques et réglementaires au transport international dans la région, ainsi que de mettre à disposition un marché plus vaste pour les solutions de transport développées par l'industrie européenne, encourageant ainsi la compétition et l'innovation.

Le principal défi consiste à identifier un nombre limité de questions essentielles qui permettront d'harmoniser les systèmes nationaux de transport, tout en concédant suffisamment de liberté aux décideurs nationaux et aux acteurs du marché pour leur permettre de choisir les solutions les mieux adaptées à leurs besoins spécifiques. L'harmonisation ne doit pas mettre en péril le développement des solutions innovantes locales pouvant fournir des réponses plus rapides et moins coûteuses aux besoins urgents en mobilité. Par ailleurs, l'harmonisation doit être mise en place de sorte que des agents innovateurs des pays de la Méditerranée du Sud puissent également contribuer à répondre avec leurs solutions aux besoins de transport du marché et les proposer au marché européen, plus

vaste. Le secteur du transport est un domaine idéal pour l'émergence d'industries innovantes dans les économies émergentes.

La région méditerranéenne ne disposant pas encore d'un système de réglementation uniforme, l'acquis communautaire, en coopération avec les accords multilatéraux (dont certains n'ont pas été ratifiés par tous les partenaires méditerranéens), pourrait servir de référence pour permettre de mettre rapidement en place un cadre de réglementation uniforme pour le développement du RTM-T.

Pour accroître l'efficacité du réseau, l'accès aux mécanismes de financement du RTM-T devrait être lié à des conditions spécifiques, telles que :

- Le type de projet de transport, qui doit faire partie d'un réseau central ou prioritaire afin de présenter une certaine cohérence avec le réseau central mentionné dans le livre vert de 2009 pour le réexamen du RTE-T.
- La mise en place d'un environnement de réglementation cohérent (p. ex. compétition dans les services portuaires, mis en place d'une réforme ferroviaire).

Dans le cas du RTM-T, il faudrait éviter plusieurs difficultés survenues lors de la conception et de la mise en place du RTE-T, parmi lesquelles :

- La confiance naïve accordée aux contributions du secteur privé pour le financement des infrastructures de transport. Cela ne signifie pas qu'elles doivent être exclues, mais il est clair que l'implication des privés dans un environnement aussi volatile sera, dans le meilleur des cas, modeste. Le financement privé pourrait être considéré comme une perspective à moyen terme, une fois la première période de programmation du RTM-T terminée, c'est-à-dire lorsque les investisseurs privés peuvent avoir une vision plus rassurante des perspectives du développement des infrastructures de transport dans la région.
- La réalisation d'une trop grande liste de priorités par rapport aux ressources financières réelles.
- Une solide relation doit exister entre le TMN-T, les réseaux nationaux et les plans de transport. Il peut s'avérer important de conserver une certaine collaboration dans la planification des réseaux nationaux.
- Le renforcement de la dimension multimodale du RTM-T. L'approche modale héritée des premiers plans développés en 1993 constitue encore un handicap pour le RTE-T. Le RTM-T a la possibilité de ne pas commettre la même erreur. Pour cela, les investissements devraient être centrés sur les parties du réseau permettant la multimodalité.

2.2 Harmonisation du cadre de réglementation

Voici une liste de plusieurs domaines où l'harmonisation pourrait être utile à ce stade et être mise en place au moyen du financement du RTM-T :

- Normes techniques pour l'interopérabilité des infrastructures ferroviaires et le développement du transport intermodal ;
- Procédures administratives pour la conception, l'approbation et la mise en place de projets de transport (y compris participation publique, acquisition de terrains, consultations transfrontalières, procédures d'adjudication et évaluation socio-économique) ;
- Évaluation environnementale des projets de transport, accompagnée de l'identification appropriée des sites naturels, de la réglementation des processus d'évaluation de l'impact environnemental et de la surveillance des mesures compensatoires ;
- Mécanismes de financement, y compris les redevances d'utilisation des infrastructures (critères de base pour l'établissement des taxes et des redevances dans les projets financés avec des ressources européennes), et transparence et examen minutieux de l'ensemble du cycle du projet ;
- Cohérence du RTM-T avec les stratégies nationales de transport.

Les besoins précis en matière d'harmonisation devraient être établis en collaboration avec les pays concernés. Les paragraphes suivants soulèvent plusieurs questions essentielles pouvant servir de base à un débat ultérieur :

- L'harmonisation des normes techniques est une vaste entreprise. Les exigences en harmonisation au sein d'un éventuel programme de financement du RTM-T pourraient clairement viser à faciliter les flux internationaux, donner appui aux opérateurs intermodaux, à la qualité du service et aux questions de sécurité : normes de conception des infrastructures (normes minimales et recommandées) ; standardisation de la gestion des informations dans les opérations portuaires (CCS, EDI) et des unités conteneur/cargo ; standardisation des systèmes d'infrastructure ferroviaire (signalisation, électrification) et exploitation ; terminaux de douane, en faisant le point sur l'expérience menée à bien dans les années 90 en Europe de l'Est et en Europe centrale, etc.
- Cadre administratif de la conception et de la mise en place des infrastructures de transport. Le soutien pour une meilleure administration des transports justifierait d'envisager des questions telles que la participation publique, les consultations transfrontalières, les études et les processus d'évaluation environnementale, les procédures d'acquisition de terrain, les enchères publiques les procédures d'adjudication et appel d'offre publics. L'expérience avec le FEDER et les fonds de cohésion (ainsi qu'avec les fonds ISPA) peut fournir des indications sur les principaux points devant être abordés.
- Normes environnementales. Les normes environnementales minimales devraient être alignées sur celles de l'Union européenne relatives à la protection des sites naturels identifiés comme

précieux. L'évaluation de l'impact environnemental devrait devenir une partie essentielle du développement de projets, et l'accès aux informations environnementales devrait être considéré comme un droit fondamental. L'expérience acquise avec la gestion des fonds européens (FEDER, ISPA, fonds de cohésion) pourrait servir de référence pour la mise en place d'une évaluation environnementale et de normes de surveillance appropriées.

2.3 Rationalisation du cadre de financement

La rationalisation du cadre de financement est un autre domaine à harmoniser. La combinaison de plusieurs sources de financement disponibles (subventions, prêts, budget public, redevance d'utilisation et secteur privé) pourrait faire l'objet d'une amélioration progressive dans les pays de la Méditerranée du Sud. Il ne faut toutefois pas oublier que des progrès modérés ont été réalisés dans ce domaine au sein de l'Union européenne et, par conséquent, seuls des objectifs raisonnables et/ou modestes devraient être établis. En raison de la combinaison de différentes sources de financement, la gestion et la mise en place de projets devient sans aucun doute plus difficile, et les ressources disponibles dans les administrations publiques des pays méditerranéens ne peuvent que répondre progressivement à ces considérations additionnelles.

Le financement du RTE-T fournit une excellente orientation pour ce qui est du potentiel et des limites des diverses sources de financement et de leurs synergies. Dans ce sens, l'expérience de l'Instrument structurel de préadhésion (fonds ISPA destinés aux pays candidats à l'Union européenne) depuis l'an 2000 représente une bonne référence pour ce qui est des mécanismes de financement devant être mis en place à l'heure actuelle. L'ISPA a été conçu comme un mécanisme de transition pour les pays candidats à l'adhésion, qui pourraient satisfaire les conditions requises pour les fonds de cohésion après leur entrée dans l'Union européenne. L'infrastructure des transports (centrée sur le réseau TINA, un exercice préparatoire à l'extension du concept RTE-T aux futurs États membres) était l'une des principales destinations des fonds. Depuis 2007, l'ISPA a été intégré, avec d'autres fonds, dans l'Instrument d'aide de préadhésion (IPA). Au sein du FET, la Turquie est le seul pays pouvant opter au financement de l'IPA. La contribution de l'UE au programme opérationnel des transports en Turquie a atteint pratiquement 180 millions d'euros pour la période 2007-2009 (soit 75 % du total des investissements pour les projets remplissant les conditions requises).

La définition des mécanismes de financement devrait au moins être clairement établie dans le cadre de toute proposition de financement d'un projet de RTE-T et pourrait reposer sur les critères suivants :

- Prise en compte des questions de redevances d'utilisation et de concurrence loyale entre modes de transport et entre opérateurs de transport ;

- Analyse du potentiel pour le financement privé de tous les éléments du projet, ou de certains de ses éléments spécifiques ;
- Identification de la structure et des sources de financement pour l'ensemble du cycle du projet (programmation-conception-fonctionnement et maintenance) ;
- Évaluation de la façon dont la structure de financement peut contribuer à obtenir des procédures d'adjudication et de construction transparentes ;
- Estimation de la façon dont la structure de financement proposée peut permettre un examen minutieux a posteriori.

L'introduction du secteur privé dans le plan de construction/exploitation devrait sans aucun doute faire l'objet d'une analyse, mais il n'est pas certain que la participation privée doive être considérée comme une valeur en elle-même (et encore moins comme une condition préalable) pour le financement européen et ce, pour les raisons suivantes : les projets seront probablement nettement centrés sur les flux et les liens internationaux, ils comporteront probablement un trafic limité et d'immenses incertitudes concernant les futurs flux de transport, la demande ne sera pas suffisamment robuste pour rassurer les investisseurs privés, et les incertitudes politiques relatives aux projets internationaux seront considérables.

L'ISPA et l'IPA ont établi des lignes directrices très utiles pour la préparation de projets et la gestion des cycles des projets, des stratégies nationales à l'identification de projets, en passant par l'évaluation et la mise en place des projets. Cette expérience pourrait servir de référence en vue de l'établissement de lignes directrices pour la gestion de projets au sein du RTM-T.

2.4 Coordination entre priorités nationales et internationales

Construites sur la définition des projets prioritaires, les activités du FET ont évolué vers l'identification d'un réseau transméditerranéen de transport global adopté d'un commun accord. Ainsi, le RTM-T est structuré comme un réseau multicouche reflétant l'évolution du RTE-T. À mesure que le processus du RTE-T progresse dans la définition d'un réseau central, il peut probablement servir à définir un réseau central pour le RTM-T afin d'éviter les écueils rencontrés dans le passé par le RTE-T et de se recentrer sur les liens essentiels, sans perdre de vue le réseau dans son ensemble. Dans ce contexte, il sera nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination appropriés avec la planification nationale des réseaux de transport afin de garantir le développement harmonieux du réseau et de maximiser l'influence du financement européen.

À cet égard, le processus du RTM-T doit respecter les priorités et les plans nationaux sans donner la sensation de vouloir contrôler davantage les priorités nationales de planification. Dans la région, l'intégration régionale en est encore au stade de l'enfance, et le RTM-T devrait la dynamiser au lieu

de générer des stratégies défensives de la part des pays méditerranéens. Puisque le financement devrait probablement se centrer sur les principaux éléments internationaux du réseau, cette approche pourrait avoir une influence positive sur les politiques nationales du moment que les projets du RTM-T financés sont englobés dans un réseau central cohérent et autonome, et qu'ils présentent un grand potentiel pour le développement d'un système de transport multimodal transnational.

Néanmoins, il serait recommandable d'obtenir des garanties fermes de l'engagement national pour le développement des sections nationales du réseau reliées aux projets prioritaires du RTM-T. Dans le cas contraire, il existe un risque élevé de voir se générer des dépenses pour des infrastructures inutiles ou inutilisables, par exemple des sections d'infrastructures de transport transfrontalières sans connexion appropriée avec les réseaux nationaux, ce qui remettrait en question la suite du programme.

Il faudrait se pencher sur la question de savoir si le financement d'un projet de RTM-T prioritaire devrait être lié à l'existence d'un plan national général ou d'une stratégie cohérente avec la vision du RTM-T, ainsi qu'aux projets principaux devant être développés au cours de la période, et identifier ceux pouvant être candidats à un financement européen. Cela permettrait de clarifier les visions à moyen et long terme de chaque gouvernement, ainsi que leur convergence avec le RTM-T.

2.5 Caractéristiques principales d'un fonds RTM-T

2.5.1 Objectifs d'un fonds RTM-T

L'existence d'un fonds consacré au RTM-T pourrait accélérer l'intégration de la région euro-méditerranéenne, grâce à différents moyens :

- en renforçant les études de faisabilité des projets et la conception des projets ;
- en améliorant la gouvernance et la gestion liées aux projets de transport ;
- en prenant exemple sur l'expérience du RTE-T et en renforçant progressivement l'importance des projets internationaux par rapport aux priorités nationales ;
- en encourageant l'intégration/interopérabilité du système de transport dans la région ;
- en mettant l'accent sur le fret, de sorte que les investissements pourraient contribuer à augmenter les échanges Sud-Sud.

À ce stade initial, le principal objectif de la création d'un fonds RTM-T pourrait être la consolidation des processus de coopération lancés dans le secteur du transport dans la région au début des années 90, et en particulier depuis 2005, ainsi que l'évolution progressive des pays méditerranéens vers une coopération renforcée. L'accent sur le transport international devrait faciliter la croissance des flux d'échanges Sud-Sud.

Un fonds RTM-T avec un horizon raisonnable de quatre ans devrait permettre, à la fin du cycle de programmation :

- d'augmenter le financement que consacrent les pays de la Méditerranée du Sud aux projets prioritaires du RTM-T ;
- d'accroître l'efficacité et réduire les coûts du trafic international ;
- de consolider les meilleures pratiques dans le transport national et international.

2.5.2 Statut actuel de la définition du RTM-T et de son «réseau global»

Un travail considérable a été réalisé pour définir le réseau de transport transméditerranéen. En se fondant sur les contributions d'études (p. ex. INFRAMED), de projets de recherche (DESTIN et Reg-Med) et de groupes de haut niveau (en particulier, celui présidé par de Palacio pour l'extension du RTE-T aux pays voisins), le Forum euro-méditerranéen des transports développe actuellement une proposition pour le RTM-T. Les critères pour la définition du réseau ont été établis à partir de l'expérience du RTE-T, puis officialisés dans une méthodologie⁸ articulée autour de cinq axes principaux :

- Focalisation sur les flux de transport international
- Cohésion territoriale et sociale, et accessibilité aux territoires périphériques
- Interconnexion des modes de transport
- Continuité du réseau (en particulier au moyen des frontières nationales)
- Densité et structure du réseau similaires à celles du RTE-T, en tenant compte du contexte de chaque pays (population, superficie, etc.).

Le niveau de détails de ce réseau est quasiment similaire à celui d'un « réseau global », avec un champ d'application et une densité du réseau comparables à ceux du RTE-T. Les propositions envisagées pour le RTM-T ont fait l'objet d'un débat dans le groupe de travail sur les infrastructures du FET lors de sa réunion à Bruxelles les 13 et 14 janvier 2010. Elles ont également été examinées par les fonctionnaires de haut niveau au cours de leur réunion en Jordanie en avril 2010. Elles seront présentées au FET lors de sa prochaine réunion.

Les activités actuelles au sein de l'Union européenne pour la révision du RTE-T devraient spécifier une méthodologie servant à identifier un réseau central au sein du RTE-T qui pourrait permettre d'augmenter l'efficacité du financement de l'UE pour le développement du réseau de transport et d'éviter les écueils actuels du financement portant sur les « projets prioritaires », qui ne peut pas garantir la continuité et la cohérence du réseau. L'identification d'un réseau central européen devrait simplifier l'identification d'un réseau central dans le bassin méditerranéen en se fondant sur les projets prioritaires et le réseau global développé au sein du RTM-T.

⁸ Méthodologie pour l'élaboration du réseau transméditerranéen de transport, disponible sur www.euromedtransport.org.

Un réseau central pour le RTM-T, compatible avec la méthodologie et la forme du RTE-T central en cours de développement, servirait sans aucun doute à clarifier le type de projets susceptibles d'être financés et permettrait aux pays méditerranéens de continuer à mettre l'accent sur le développement d'un réseau transfrontalier et à éviter ainsi de courir le même risque que l'Union européenne : donner la priorité à des projets principalement d'intérêt national.

Une autre question qui demande à être davantage examinée est celle de savoir si le financement du RTM-T devrait prendre en compte le transport des passagers et le fret. Sans vouloir éviter le sujet du transport des passagers, les raisons qui justifieraient de donner la priorité au transport multimodal de fret à cette phase du développement du RTM-T seraient les suivantes :

- Soutien des flux internationaux de fret, ce qui contribuerait à l'intégration des économies euro-méditerranéennes ;
- Existence de goulets d'étranglement dans les flux de transport de fret longue distance ;
- Création des conditions pour le développement d'opérateurs de transport intermodal, première étape vers la modernisation et la compétitivité de l'industrie du transport dans la région.

Un autre aspect essentiel serait la définition des critères pour l'éligibilité du projet, qui devrait comporter :

- Une claire dimension internationale
- La priorité sur le transport de fret (sans s'y consacrer exclusivement)
- Une cohérence avec les plans nationaux concernés
- Un fonctionnement conforme aux normes internationales

Comme pour le RTE-T, le pourcentage de financement pourrait être augmenté pour les projets rencontrant des conditions plus difficiles au démarrage, par exemple les sections transfrontalières (ferroviaires et routières), les nœuds intermodaux internationaux pour le transport de fret (ports, principales plates-formes logistiques), l'accès terrestre à ces nœuds et les installations transfrontalières terrestres.

2.5.3. Financement des projets RTM-T

L'expérience du RTE-T fournit une bonne base pour calculer les premières estimations des besoins financiers pour le RTM-T. Le financement du RTE-T (provenant du programme RTE-T) représentait uniquement de 3 à 5 % de l'investissement total dans les projets prioritaires. Grâce essentiellement au FEDER et aux fonds de cohésion, le financement européen total s'est élevé à moins de 10 % (sans compter les prêts de la BEI) pour ces projets.

Dans le cas du RTM-T, et au vu de l'absence d'un autre financement européen, un horizon plus élevé d'une subvention couvrant environ 10 à 20 % du coût total des projets prioritaires devrait être envisagé lors de l'établissement d'un horizon pour les projets prioritaires. Cela pourrait permettre d'obtenir un chiffre de départ pour la totalité des fonds nécessaires.

Le rôle que doivent jouer les instruments de prêt est incertain. Dans le cas du RTE-T, les instruments de prêt ont fourni environ 10 à 15 % du financement total des projets prioritaires. Néanmoins, dans la région méditerranéenne, la BEI et la BERD fournissent déjà plusieurs instruments de prêt dans le cadre de la politique européenne de voisinage (qui aurait pu se consacrer aux infrastructures de transport si cet objectif avait été identifié par les pays emprunteurs) et la FEMIP.

Dans la pratique, le fonds de subvention du RTM-T pourrait provenir de l'IEVP au lieu d'être établi comme un autre instrument indépendant, et un instrument mieux adapté pourrait être mis en place dans la prochaine période budgétaire qui commence en 2014.

2.5.4 Éléments d'appréciation sur les procédures administratives

Les pays méditerranéens devraient jouer un rôle important dans l'approbation des projets prioritaires et dans la prise de décision conduisant à l'allocation de fonds. À cet égard, le FET ou un comité similaire de fonctionnaires de haut niveau approuverait définitivement (en fonction des décisions d'approbation officielle au sein du système de l'UE) les contributions financières annuelles allouées à chacun des projets.

L'évaluation technique des propositions de financement devrait dans l'idéal être réalisée par un organisme indépendant. Le secrétariat de l'UPM pourrait se charger de la gestion et de l'évaluation des propositions, dans un premier temps avec le soutien de l'agence exécutive du RTE-T, afin de bénéficier ainsi de son expérience dans l'évaluation des propositions du RTE-T, avant de réaliser progressivement ces activités au sein du secrétariat lui-même.

FEUILLE DE ROUTE

Approbation technique du RTM-T	FET	09/2010
Soutien de haut niveau du RTM-T et critères pour le réseau global (mémoire d'accord ou traité international)	Ministres Euromed/ UPM	12/2010
Approbation technique des critères de base pour le réseau central du RTM-T et critères pour l'éligibilité des financements ; délai des projets (2020)	FET	03/2011
Évaluation des conditions financières requises	FET/TEN-TEA/ DG MOVE	03/2011
Réglementations pour l'instrument financier	FET/ DG RELEX/DG AIDCO/ DG MOVE	03/2011
Réforme de l'IEVP pour l'adapter au fonds RTM-T	DG RELEX/ DG AIDCO	06/2011
Approbation technique du réseau central du RTM-T	FET	06/2011
Commission européenne/Accord du secrétariat de l'UPM pour la coopération sur la gestion du fonds RTM-T	UPM/DG RELEX/DG AIDCO	06/2011
Soutien de haut niveau du réseau central RTM-T et lancement du fonds RTM-T	Ministres Euromed/ UPM	09/2011
Premier appel pour les propositions de financement	DG RELEX/TEN- TEA/DG AIDCO /UPM/ DG MOVE	10/2011
Intégration du fonds RTM-T dans les perspectives financières de l'UE	GTMO/FET/CE/UPM	2012

LISTE DES ABBREVIATIONS

ATM	Gestion du trafic aérien
BEI	Banque européenne d'investissement
CCS	Site de contrôle des conteneurs
CE	Commission européenne
CETMO	Centre d'études des transports pour la Méditerranée Occidentale
CORRIMED	Étude lancée en 1997 pour identifier les corridors de transport dans la région méditerranéenne
DESTIN	Définition et évaluation d'un réseau stratégique d'infrastructures de transport en Méditerranée Occidentale. Projet de recherche développé par le CETMO dans le cadre du GTMO 5+5 et financé par le cinquième programme-cadre de recherche-développement de l'Union européenne (2003-2005)
DG AIDCO	Direction générale du bureau de coopération EuropeAid de la Commission européenne
DG RELEX	Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne
DG MOVE	Direction générale Mobilité et transports de la Commission européenne
EDI	Échanges de données informatisées
ERTMS	Système de gestion du trafic ferroviaire européen
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FET	Forum euro-méditerranéen des transports
GTMO 5+5	Groupe des ministres de transport de la Méditerranée Occidentale 5+5
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
INFRAMED	Étude lancée en 1997 pour identifier les besoins en infrastructures de transport en Méditerranée Occidentale
IPA	Instrument d'aide de préadhésion
ISPA	Instrument structurel de préadhésion
MEDA	mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen
PART	Plan d'action régional de transport
PETC	Corridor de transport paneuropéen
PETrA	Zone de transport paneuropéenne.
PPP	Partenariat Public-Privé
SIF	Services d'information fluviale
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport
RTE-TEA	Agence exécutive du RTE-T
RTM-T	Réseau transméditerranéen de transport
STI	Systèmes de transport intelligents
TINA	Évaluation des besoins en infrastructures de transport
UE	Union européenne
UPM	Union pour la Méditerranée

