

Vers un réseau transméditerranéen de transport : la nécessaire contribution européenne

CETMO

L'objectif de l'ensemble de la région méditerranéenne est d'arriver à un système de transport régional interconnecté, intermodal et efficace

La contribution de l'UE à son financement répond à sa volonté de coopération avec les pays tiers et voisins pour promouvoir des projets d'intérêt commun ou mutuel

Pour accroître l'efficacité du système de transport, l'UE devrait créer un mécanisme de financement du RTM T, sous forme de don, sous certaines conditions

L'essor de la région euroméditerranéenne passe indiscutablement par l'amélioration de l'accès aux infrastructures (tous modes de transport confondus), leur interconnexion avec les réseaux d'infrastructures contigus (Réseau transeuropéen de transport-RTE T et pays voisins), le renforcement de la multimodalité ou encore l'élimination des obstacles réglementaires résultant de systèmes de transport différents. L'objectif visé étant l'obtention d'un système de transport méditerranéen homogène et harmonisé qui aplanisse les déséquilibres de tout ordre pouvant exister entre les différents points de la région.

À partir de ce constat, le Groupe des ministres de Transport de la Méditerranée Occidentale (GTMO 5+5) a élaboré un réseau multimodal de transport pour le Maghreb et a soutenu le Forum euroméditerranéen des transports (FET) dans la définition de celui de l'ensemble des pays du Sud de la Méditerranée (le réseau transméditerranéen de transport ou RTM T).

À cet égard, en juin 2010, le GTMO 5+5 a présenté une étude intitulée *Réalisation du réseau transméditerranéen de transport : le besoin de lui consacrer un fonds européen*, qui analyse la pertinence du RTM T d'un point de vue technique et institutionnel, et défend de manière exhaustive, le besoin de lui

consacrer un fonds européen en prenant comme référence le processus de définition et de mise en place du réseau transeuropéen de transport.

C'est dans ce contexte et en ayant à l'esprit la conférence euroméditerranéenne des ministres de transport, tenue à Bruxelles en novembre dernier que le CETMO, Secrétariat technique du GTMO 5+5, a rédigé cet article.

Il présentera, dans une première partie, l'origine du RTM T et la relation avec le réseau transeuropéen de transport dont il s'inspire ; il justifiera ensuite, dans une deuxième partie, l'importance d'une contribution financière européenne, puis passera en revue, en troisième partie, quelques uns des aspects à prendre en compte lors de l'implantation de ce mécanisme, avant de proposer, en conclusion, une estimation de cette contribution.

Création du réseau transméditerranéen de transport

Le réseau transméditerranéen de transport (RTM T) est un des résultats du processus de coopération permanente entre l'Union européenne (UE) et ses voisins de la Méditerranée du Sud. Le Forum euro-

méditerranéen des transports, composé de hauts fonctionnaires des ministères du Transport des pays méditerranéens, a établi le Plan d'action régional de transport pour la période 2007-2013 (PART). L'une des principales actions réalisées au sein du PART a consisté à identifier un réseau de transport et à promouvoir la réalisation des projets prioritaires qu'il contient.

Pendant toute sa durée, l'expérience et l'action du GTMO 5+5 ont aidé le FET à prendre conscience de l'importance capitale et du caractère prioritaire de la définition du RTM T, à l'image du processus suivi par l'UE concernant le RTE T. Dans la mesure où le RTE T avance vers la définition d'un réseau central, le FET avance également vers l'identification du réseau central du RTM T. Ceci permet de se centrer sur les corridors les plus importants, tout en gardant une vision globale du réseau.

Parallèlement, les pays ont soulevé la question de savoir comment des ressources financières pourraient être mobilisées pour contribuer à la mise en place du RTM T et des projets identifiés pour la région. En janvier 2010, cette demande a été mise en évidence par le groupe de travail sur les infrastructures du FET qui a abordé la nécessité de créer et de développer de nouveaux mécanismes de financement, innovants, pour

soutenir la mise en place de ce réseau.

Cette question revêt un caractère de plus en plus urgent à mesure que les processus politiques et techniques se renforcent, surtout, avec les attentes suscitées par la création de l'Union pour la Méditerranée (UpM). La consolidation de l'UpM et de son Secrétariat devraient servir à obtenir un cadre équilibré pour gérer le déploiement actuel du RTM T.

L'expérience du réseau transeuropéen de transport

L'expérience de l'UE en matière de planification et de mise en place du RTE T représente la référence pour la Méditerranée. 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. C'est un bon exemple de la façon dont l'association entre un cadre de coopération institutionnel efficace et un financement complémentaire international constitue un outil influent pour que les projets à l'échelle transnationale aillent de l'avant.

Concernant le financement du RTE T pour la période 2007-2013, il provient de cinq sources : le programme RTE T (entre 2 % du coût du RTE T et 4 % du coût des 30 projets prioritaires, pour la période 2007-2013), les prêts et garanties de la BEI/BERD (entre 14 % et 16 %), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et les fonds de cohésion (11 %), et le financement national (entre 73 % et 69 %).

Les règles de financement du RTE T en fonctionnement ont établi les critères d'éligibilité des projets à être financés. Fondamentalement, les projets doivent être englobés dans le RTE T et l'État membre concerné doit démontrer son engagement à s'aligner

sur le financement requis avec d'autres ressources afin de mener à bien le projet. En plus, le financement dans le cadre du programme RTE T est alloué au moyen d'appels compétitifs gérés par l'agence exécutive du RTE T, augmentant, à travers la compétition, la qualité des projets concurrents.

L'expérience du RTE T montre que les réseaux internationaux de transport sont essentiellement financés à travers des fonds nationaux. En effet, le financement international provenant de l'UE (le fonds RTE T) a une influence limitée pour accélérer la réalisation d'un projet. Néanmoins, ce financement modeste a conduit, avec succès, les autorités nationales à adopter des normes d'interopérabilité et à lancer plusieurs sections frontalières. Le financement international permet aux gouvernements de réexaminer leurs 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 ont été accélérées par l'existence d'un cadre multilatéral répondant globalement à ces questions. Tous ces aspects, pris ensemble, fournissent de solides arguments pour la mise en place d'un mécanisme équivalent pour le financement du RTM T.

Importance d'une contribution européenne au financement du RTM-T

Il est évident que depuis les années quatre-vingt-dix, l'objectif de l'ensemble de la région méditerranéenne est d'arriver à un système de transport régional interconnecté, intermodal et efficace, à travers notamment l'implantation du RTM T et d'une réglementation unifiée. Cependant, les partenaires méditerranéens de l'UE attendent qu'un pas de plus soit franchi et que soit abordée de façon claire la question du financement

des infrastructures prioritaires du RTM T, à travers la mise en place d'un fonds sous forme de don.

En réponse à cette attente, les ministres du GTMO 5+5 ont proposé, lors de leur dernière conférence, de promouvoir l'établissement d'un programme pour développer le RTM T, similaire au programme existant pour le RTE T. Ce programme, comprenant un fonds européen sous forme de don ainsi que les procédures et conditions d'accès, servirait à financer différents projets prioritaires du réseau principal du RTM T. Comme dans le programme RTE T, les projets entraient en concurrence entre eux, ce qui renforcerait le degré d'exigence, donnerait à leur financement un effet de levier pour la mobilisation de nouveaux fonds et faciliterait l'harmonisation du système de transport méditerranéen. Si dans le cas européen, le fonds RTE T fait partie du budget européen et représente, par conséquent, une contribution solidaire entre pays ; dans le cas méditerranéen, ce fonds serait une contribution à la coopération et au développement pour les pays du Sud.

Le premier argument pour justifier une contribution européenne au financement du RTM T est l'importance capitale pour la région méditerranéenne, pour les pays de l'UE comme pour ceux de la rive sud que le réseau transméditerranéen de transport devienne une réalité et qu'il soit connecté et interopérable complètement avec le RTE T.

D'autre part, la contribution européenne au financement du RTM T doit être considérée comme une manière 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 doit permettre aussi de répondre à la volonté de coopération de l'UE avec les pays tiers et voisins pour promouvoir des projets d'intérêt commun ou mutuel, en connectant le RTE T et le RTM T. (Selon le règlement en discussion sur les nouvelles orientations du RTE T, les

projets communs sont : tout élément d'infrastructure de transport planifié, d'infrastructure de transport existante ou toute modification d'infrastructures de transport existantes conforme aux dispositions du chapitre II et toute mesure permettant la gestion et l'utilisation efficace de telles infrastructures. Les projets d'intérêts mutuel sont : des projets associant l'Union et un ou plusieurs pays tiers et qui vise à relier le réseau trans-européen de transport et les réseaux d'infrastructures de transport de ces pays afin de faciliter les principaux flux de circulation).

À l'heure actuelle, les systèmes de transport (infrastructures et services) des pays de la rive sud de la Méditerranée sont en cours de développement et représentent une grande opportunité. En effet, le fait que les systèmes soient encore en phase de maturation permet de les développer en utilisant des instruments et des outils modernes mis au point ces dernières années dans les domaines de la régulation, de la technologie et de la gestion. La région méditerranéenne ne possédant pas encore de système de régulation uniforme, l'acquis communautaire, en coopération avec les accords multilatéraux, pourraient servir de référence qui permettrait de mettre en place rapidement un cadre réglementaire uniforme pour le développement du RTM T.

Pour aboutir à un système de transport vraiment régional, l'accès à un mécanisme de financement européen pour le RTM T pourrait être lié à certaines conditions spécifiques, notamment le type de projets de transport et la mise en place d'un environnement réglementaire cohérent, à l'image de ce qui se passe en Europe, avec les nouvelles orientations en cours.

En Méditerranée, l'intégration régionale en est encore à son début, et le RTM T devra tenter de la dynamiser. Avec un financement européen axé sur les principaux éléments internationaux du réseau et ses connexions avec le RTE T, un fonds RTM T à un horizon raisonnable devrait permettre 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.

Aspects à envisager lors de la mise en place du financement du RTM-T

Les nouvelles orientations de l'UE sur la RTE T, la création de l'UpM, la définition du RTM T, la pertinence de construire un système de transport interopérable en Méditerranée et les résultats de la dernière Conférence euroméditerranéenne des ministres de Transport sont autant d'arguments qui nous situent au meilleur moment pour aborder la question de la création d'un fonds pour le développement du RTM T.

Le GTMO 5+5 a toujours défendu le bien fondé d'initiative en faveur de la coopération euroméditerranéenne. Pour accroître l'efficacité du système de transport, le GTMO 5+5 propose la création par l'UE d'un mécanisme de financement du RTM T, sous forme de don, et dont l'accès dépendrait des deux conditions spécifiques suivantes :

- Le type de projet de transport : il doit faire partie du réseau central du RTM T afin de permettre une cohérence et une connexion totale avec le réseau central du RTE T.

- La mise en place d'un environnement réglementaire qui aide à l'harmonisation des systèmes, notamment permettant l'interopérabilité et l'interconnexion des réseaux.

Le financement de certains éléments sélectionnés du RTM T par le fonds proposé représente la meilleure manière de limiter le risque de voir surgir des obstacles technologiques et réglementaires au transport international dans la région. Le principal défi consiste à identifier un nombre restreint d'aspects essentiels qui permettront d'harmoniser les systèmes nationaux de transport, tout en concédant suffisamment de liberté aux décideurs na-

tionaux et aux acteurs du marché pour leur permettre de choisir les solutions les mieux adaptées à leurs besoins spécifiques.

Des besoins précis en matière d'harmonisation devront être définis avec l'aide des pays concernés, notamment sur :

- la cohérence du RTM T avec les stratégies nationales de transport ;
- les normes techniques pour l'interopérabilité (des infrastructures ferroviaires et le développement du transport intermodal) ;
- les procédures administratives pour la conception, l'approbation et la mise en place des projets ;
- l'évaluation environnementale des projets de transport ;
- les mécanismes de financement, y compris ceux provenant des redevances d'utilisation des infrastructures, transparence et examen minutieux de l'ensemble du cycle du projet.

Il faudrait profiter de la création de ce nouvel outil pour coordonner le financement des projets. En effet, à l'heure actuelle, il existe différentes sources de financement disponibles (subventions, prêts, budget public, redevance d'utilisation et secteur privé), ce qui rend la gestion et mise en place des projets plus difficiles. En conséquence, une des raisons de la création de ce mécanisme est de simplifier et de contribuer à la coordination et à l'accès à toutes les sources de financement, à travers un effort redoublé de synchronisation entre les institutions financières.

Ce travail de gestion des différentes sources de financement est pleinement nécessaire, et pourrait être exercé par le Secrétariat de l'UpM en coopération avec l'Agence exécutive RTE T pour la promotion et gestion du développement du réseau. Cette mise en commun de critères et de procédures allégerait les efforts des promoteurs pour le bouclage financier de leurs projets.

Le lancement d'appel à projets pour l'implantation du RTM T, selon des critères et conditions clairs et bien définis permettrait, d'une part, d'améliorer les projets existants qui devraient remplir tous les prérequis exigés et,

d'autre part, de faciliter leur mise en place, une fois le financement trouvé.

Calcul estimatif de la contribution européenne

L'expérience acquise avec le RTE T constitue une référence raisonnable 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 seulement 2 % à 4 % de l'investissement total dans les projets prioritaires. Le financement européen total s'est élevé à moins de 15 % (prêts de la BEI non compris) pour ces projets, principalement grâce aux fonds régionaux et de cohésion.

Dans le cas du RTM T, un pourcentage comme celui du RTE T pourrait être pris comme point de départ pour la contribution de l'UE. Pour la période 2007-2013, la Commission européenne a alloué un montant de 745 millions d'euros pour la Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV). Cependant, pour bénéficier des fonds de la FIV, un projet doit obligatoirement être soumis par une institution financière publique européenne reconnue comme recevable par le conseil d'administration de la FIV. Ce qui entraîne que la FIV n'est pas considérée comme un fonds pour les pays, mais plutôt pour les institutions financières, et de ce fait, est assimilée aux emprunts de ces dernières. Cependant, la FIV reste un dispositif intéressant, à prendre en compte lors de la recherche de mécanismes financiers consacrés au RTM T.

En 2011, le groupe de travail sur les infrastructures du FET a effectué une estimation préalable du coût de la mise en place des infrastructures envisagées dans le RTM T (l'équivalent méditerranéen du réseau global du RTE T) ; ce coût estimatif se monterait à 98 milliards d'euros. Pour le réseau trans-méditerranéen, le coût du réseau central pourrait atteindre les 40,5 milliards d'euros. Ce qui donne un coût annuel

Coût de la mise en place des infrastructures envisagées dans le RTM T

Coût estimatif total du RTM T	98 milliards d'euros*
Coût estimatif réseau central du RTM T	40,5 milliards d'euros
Coût estimatif annuel (période 2014-2030)	2,7 milliards d'euros/an

* Sans compter le coût des infrastructures en Turquie, qui bénéficie de mécanismes financiers de l'Union européenne dédiés à ces infrastructures (IPA).

Hypothèses de contribution au coût du réseau central du RTM T (en %)

%	Par an	2014-2020
10 %	270 millions d'euros	1 890 millions d'euros
4 %	108 millions d'euros	756 millions d'euros
2 %	54 millions d'euros	378 millions d'euros

pour le réseau central du RTM T de 2,7 milliards d'euros (horizon 2030).

Pour comprendre les valeurs de la possible de la contribution de l'UE à ce fonds de développement du RTM T, il faut savoir que le financement du RTE T pour 2014-2020, en cours d'analyse, sera compris entre 13,7 et 21,7 milliards d'euros. Ce qui donne entre 500 et 800 millions d'euros par pays de l'UE (dans une distribution uniforme), pour le financement de la partie de réseau central sur son territoire dans la période 2014-2020. En d'autres termes, la contribution d'un seul pays de l'UE équivaut au financement de 2 à 4 % du coût du total de l'implantation du réseau central du RTM T.

Ces estimations servent essentiellement à montrer que ce dispositif financier n'entraînerait pas d'augmentation du budget européen alloué aux infrastructures des pays voisins, il s'agirait en fait d'une redistribution des dépenses budgétaires, provenant de la FIV, des accords d'association, etc.

En d'autres termes, la création d'un mécanisme similaire à celui de l'UE pour le RTE T, et appliqué au RTM T ne demanderait pas d'efforts financiers supplémentaires ; elle obligerait seulement à renforcer la coordination et à optimiser la gestion des ressources existantes pour les réorienter vers ce nouvel instrument, qui dans le cas européen s'avèrent de grande utilité pour les objectifs fixés.

Un fonds RTM T projeté à un horizon raisonnable de six ou sept ans de-

vrait permettre, à la fin du cycle de programmation :

- le renforcement des études de faisabilité des projets bancables et la conception des projets ;
- l'amélioration de la gouvernance et de la gestion liées aux projets de transport ;
- la prise d'exemple sur l'expérience du RTE T et le renforcement progressif de l'importance des projets internationaux par rapport aux priorités nationales ;
- la mobilisation, grâce à l'effet de levier, comme en Europe, d'un plus gros volume d'investissement des pays de la Méditerranée du Sud dans les infrastructures du réseau prioritaire du RTM T ;
- l'accroissement de l'efficacité et la réduction des coûts du trafic international ;
- la consolidation des meilleures pratiques dans le transport national et international ;
- l'encouragement de l'intégration/interopérabilité du système de transport dans la région.

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