

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

**COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"**

COM (84) 709

Vol. 1984/0256

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

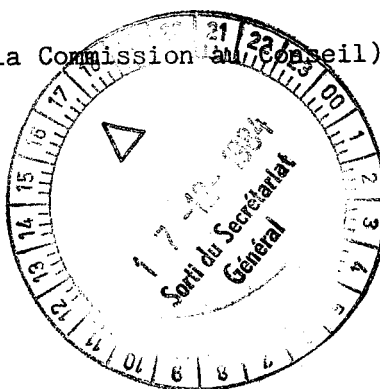
COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(84) 709 final

Bruxelles, le 14 décembre 1984

Orientations de politique à moyen terme en matière
d'infrastructure de transport

(Communication de la Commission au Conseil)



COM(84) 709 final

Orientations de politique à moyen terme en matière
d'infrastructure de transport

(Communication de la Commission au Conseil)

Introduction

1. Lors de sa séance du 10 mai 1984, le Conseil a pris en considération le mémorandum de la Commission du 7 mai (COM (84) 235)) et a invité celle-ci à lui remettre avant le 31 décembre 1984 un rapport concernant les éléments servant de base à la mise en place :
 - d'un programme indicatif de projets significatifs d'infrastructures de transport d'intérêt communautaire réalisables à moyen terme,
 - d'un ensemble de critères objectifs à appliquer par le Comité des Infrastructures en liaison avec les priorités retenues par les Etats concernés,
 - de modalités d'association de financements communautaires tant budgétaires que non budgétaires venant s'ajouter à ceux mobilisés nationalement, l'ensemble des crédits devant atteindre un niveau suffisant pour permettre la réalisation de la politique indiquée, dans la limite des disponibilités financières de la Communauté.

Dans le respect de l'approche globale souhaitée par le Conseil, ce rapport s'efforcera de fournir des réponses dans trois domaines distincts.

La Commission estime en effet qu'il convient d'abord de dresser un inventaire d'un certain nombre de réalisations souhaitables du point de vue de la Communauté sans préjuger le rôle que la Communauté pourrait jouer pour la promotion effective des projets individuels. Ensuite, il conviendra d'établir des critères de choix qui interviennent dans la mesure où la Communauté souhaite s'engager effectivement dans une action de promotion par des instruments appropriés. Enfin, il faut préciser les modalités d'une telle intervention.

- 2 -

L'examen au sein du Conseil des conclusions auxquelles aboutit cette communication permettra à la Commission de proposer ultérieurement un programme proprement dit, assorti de montages financiers en vue de la réalisation des projets qu'il comportera.

2. La Commission a souligné dans de nombreux rapports précédents au Conseil (1) la nécessité d'organiser l'action de la Communauté en matière d'infrastructure sur une base pluriannuelle. Elle estime que cette action, notamment sous la forme d'interventions financières, doit se fonder sur des critères précis (2). Elle est d'avis enfin (3), que la réalisation de grands travaux d'infrastructure implique non seulement un accroissement des moyens budgétaires de la Communauté mais encore la recherche d'autres techniques financières. Les propositions de la Commission en ce qui concerne le soutien financier (4) reflètent ces préoccupations.

-
- (1) Cf. notamment : - rapport sur les goulets d'étranglement; COM(80) 323 final du 20.6.1980
Mandat du Conseil 23.11.78
- programme expérimental; COM(82) 828 final du 10.12.1982
- rapports sur l'application de la décision du Conseil du 20.2.1978. COM(81) 333 final du 29.6.1981 et COM(84) 317 final du 18.6.84
- (2) Cf. notamment : - rapports sur l'évaluation de l'intérêt communautaire.
- COM (81) 507 final du 16.9.81 et
- COM(82) 807 final du 7.12.82
- (3) Cf. notamment : - mémorandum de la Commission concernant la poursuite de l'action dans le domaine des infrastructures de transport d'intérêt communautaire COM(84) 253 final du 7 mai 1984
- (4) - Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien financier des projets d'intérêt communautaire (JO C 207 du 2.9.76)
- Proposition de règlement du Conseil concernant l'octroi d'un soutien financier dans le cadre d'un programme pluriannuel d'infrastructures de transport COM(83) 474 final du 5.8.83.

La Commission est cependant sensible au souci du Conseil de remédier aux inconvénients de la pratique actuelle caractérisée par une succession d'actions ponctuelles.

A cet égard et à la lumière de l'examen que le Conseil a consacré au Mémorandum de mai 1984, la Commission estime nécessaire de préciser d'emblée quelques points qui lui paraissent essentiels dans la poursuite des travaux.

Il convient de rappeler d'abord l'importance d'une définition claire des objectifs spécifiques d'une politique d'infrastructure s'appliquant à la Communauté dans sa forme actuelle.

Les objectifs de l'action en matière d'infrastructure doivent s'insérer dans le cadre des objectifs de la politique commune des transports et être cohérents avec les objectifs généraux qui guident l'ensemble de la politique de la Communauté. Ces objectifs constituent des contraintes qui auront des répercussions importantes sur le champ des opérations d'infrastructure.

Mais, pour être efficace, l'action en matière d'infrastructure doit se concentrer sur un réseau relativement restreint et défini en tenant compte des objectifs ci-dessus.

Par ailleurs l'intervention financière de la Communauté implique en outre que les projets soient examinés sous l'angle de leur rendement socio-économique. Le recours à des méthodologies précises incluant la définition des critères évoqués par le Conseil, est à ce titre nécessaire.

Enfin, il faut approfondir la réflexion sur un programme, à la lumière de l'expérience acquise jusqu'à ce jour en particulier en ce qui concerne le recours aux différents instruments financiers communautaires.

3. Compte tenu de ces considérations, une réponse satisfaisante à l'invitation du Conseil nécessite que soient précisés les objectifs, le champ d'application, la méthodologie de choix des priorités et les options financières.

En fonction des orientations qui se dégageront au Conseil lors de l'examen de la présente communication, la Commission élaborera des propositions définitives quant au programme et aux instruments financiers appropriés.

Les objectifs

4. La définition d'objectifs qui aident à l'identification de projets d'intérêt communautaire constitue une démarche indispensable à l'élaboration d'un programme indicatif. A plusieurs reprises la Commission a précisé sa conception en la matière. Les objectifs (ou orientations prioritaires) proposés ont été définis par rapport à une double référence :

d'abord, le cadre de référence qu'offrent la politique des transports et ses objectifs spécifiques. Il est apparu que dans l'élaboration des différents aspects de cette politique un certain nombre de soucis ont constamment dominé la recherche d'un système de transport efficace tels que

- le développement d'un système contribuant à l'intégration des économies nationales. L'observation des conditions de transport réelles démontre que l'existence d'obstacles naturels et la situation périphérique de certaines régions constituent des obstacles à la réalisation d'un tel objectif;
- la réalisation d'une structure intermodale propice à la poursuite par chaque mode de transport de sa vocation spécifique;
- la recherche d'un meilleur équilibre recettes-dépenses au niveau des organes gérant l'infrastructure;

ensuite, la situation réelle du réseau traduite sous forme de niveau de service (vitesse-fréquence). Il est possible d'identifier, par rapport à un niveau de service moyen, des axes ou corridors sur lesquels le niveau global est manifestement insuffisant.

Sur ces bases la Commission, confirmant ses vues exprimées dans son Memorandum de mai 1984 propose les objectifs suivants:

- A. soutien à des projets situés sur les axes supportant les grands courants d'échanges dans la Communauté et comportant des charges particulières pour le pays de transit;
- B. choix de solutions adéquates pour les problèmes de relations terrestres-maritimes, en particulier dans le corridor continent- Grande-Bretagne - Irlande.
- C. aménagement progressif de liaisons à haut niveau de service entre grands centres urbains, notamment de liaisons ferroviaires à grande vitesse;
- D. meilleure intégration de liaisons excentrées dans le réseau communautaire.

Ces différents objectifs devront être pris en considération à la fois au niveau de l'élaboration des réseaux et au niveau de l'évaluation des projets.

Elaboration des réseaux d'intérêt communautaire

5. Dans les rapports précédents qui visaient à avoir une vue globale des insuffisances d'infrastructure et des besoins d'investissements la Commission a retenu, comme support à son investigation, des réseaux à maillage relativement serré.

En vue d'orienter l'action de la Communauté en faveur des projets les plus importants pour celle-ci il y a lieu d'identifier un réseau de base composé des liaisons les plus essentielles aux échanges de la Communauté. Par ailleurs, en concentrant l'action de la Communauté sur des réseaux de base comportant un nombre aussi restreint que possible de liaisons, une efficacité optimum des interventions financières pourra être atteinte plus aisément.

Il s'agit, dans cette première étape, à l'aide de critères précis, de traduire sous forme de réseaux géographiques, et sans prendre position sur les niveaux de service à réaliser, les objectifs proposés par la Commission et repris d'ailleurs dans leur esprit par le Conseil en mai 1984.

En se fondant sur différents critères qui traduisent l'importance des liaisons pour la Communauté tels que, par exemple, le pourcentage du trafic international, la dépendance des échanges d'un Etat membre vis à vis d'un axe, l'ampleur du trafic de transit, la Commission propose trois réseaux d'intérêt communautaire de voies de communication.

La méthodologie d'élaboration de ces réseaux figure en Annexe 1.

Les trois réseaux sont représentés aux Annexes 2, 3, 4.

6. Ces réseaux ne sont pas définitifs. Ils pourront être modifiés en fonction de l'évolution des flux de trafic ou compte tenu de justifications nouvelles quant à l'intérêt communautaire de certaines liaisons, en particulier lorsqu'il s'agit d'itinéraires comportant plusieurs variantes.

Sous réserve de ces modifications il apparaît essentiel de considérer ces trois réseaux comme champ d'application géographique de l'action de la Communauté. Cela signifie notamment que ces réseaux serviront de critère d'une première sélection des projets d'intérêt communautaire. En d'autres termes l'intérêt communautaire des projets sera déterminé par leur localisation sur ces réseaux.

7. Il convient de remarquer que ces trois réseaux n'offrent pas un niveau de service satisfaisant sur la plupart de leurs liaisons. Le rapport sur les goulets d'étranglement a déjà fait ressortir leurs insuffisances. La situation n'a guère évolué depuis lors du point de vue des chemins de fer et des voies navigables. Si depuis 1980 certaines sections d'autoroute ont été ouvertes à la circulation, l'augmentation du trafic routier qui s'est maintenue sur les grands axes porte à saturation d'autres sections. Le programme expérimental a illustré la nécessité d'aménagements considérables des réseaux par le nombre et l'ampleur des projets présentés par les Etats membres.

Par ailleurs, compte tenu de la demande potentielle, on peut, en première approche, constater que les performances des chemins de fer sont sur certains axes très insuffisantes compte tenu des possibilités de la technique à grande vitesse. La Commission a déjà entrepris une étude sur les possibilités de développement d'un réseau à grande vitesse. Les caractéristiques propres à celle-ci peuvent lui permettre de répondre aux besoins des usagers, tout en respectant les objectifs d'économie, de protection de l'environnement, de développement de la recherche et de l'industrie et les contraintes de rentabilité. Il convient donc de porter une attention particulière aux projets d'aménagement à grande vitesse. C'est la raison pour laquelle sur la base de la demande potentielle, sans omettre pour autant les possibilités d'amélioration du niveau du service de l'équipement

actuel par des mesures ponctuelles de portée limitée, on propose de procéder à une investigation des possibilités de la grande vitesse sur une partie du réseau ferroviaire d'intérêt communautaire. Un projet de réseau à grande vitesse figure en annexe 5.

8. Pour que ces réseaux fournissent des indications sur les besoins d'investissements il convient d'examiner si les différents axes ou sections d'axes qui le constituent offrent un niveau de service satisfaisant compte tenu des développements technologiques récents. A cet effet la Commission utilisera les différents travaux qu'elle a poursuivis dans la ligne du rapport sur les goulets d'étranglement. Ces études d'évaluation qui seront évoquées au point suivant apporteront progressivement des confirmations sur la justification socio-économique des niveaux de service envisagés en première approche. Il conviendra que ces études portent en premier lieu sur les projets dont les Etats membres ont souligné le caractère prioritaire lors de l'élaboration du programme expérimental ce qui fournit des indications précises sur les niveaux de service souhaités sur le réseau.

Dans le but de montrer concrètement la voie à suivre, l'annexe (6) reprend à titre indicatif les projets figurant au programme expérimental pour autant que ceux-ci se situent sur les réseaux proposés au point 7. Il s'agit donc d'un exercice permettant d'illustrer les effets d'une première sélection à partir d'éléments que les Etats membres ont communiqués à la Commission lors de la préparation du programme expérimental ou, en complément, au cours de l'examen des mesures d'exécution de ce programme. Il est indispensable qu'en vue de l'établissement d'une version définitive du programme indicatif; les Etats membres procèdent au sein du Comité d'Infrastructure à la mise à jour de ces éléments de base.

L'approche proposée ne devrait pas se limiter aux trois modes de transport terrestres. Comme la Commission l'a souligné à maintes reprises, une politique d'infrastructures doit tenir compte des besoins en ports et aéroports. La Commission examinera avec les Etats membres de quelle façon il conviendra de sélectionner les ports et aéroports dont l'insuffisance de capacité est préjudiciable au développement du trafic communautaire.

Méthodologie de choix en vue d'interventions financières de la
Communauté

9. La constatation de niveaux de service non satisfaisants (saturation de trafic, vitesse moyenne très basse), ou l'existence de possibilités techniques permettant d'augmenter les performances du réseau ferroviaire ne peuvent entraîner automatiquement la décision d'investissement. Celle-ci s'appuie au niveau national comme au niveau communautaire (notamment lorsque la Communauté est sollicitée de participer à une opération d'un Etat membre) sur les conclusions des études d'évaluation mises en oeuvre.

La Commission, à la demande du Conseil, a proposé une méthodologie d'évaluation des projets d'intérêt communautaire. Il s'agit d'une méthodologie analogue à celles utilisées par les Etats membres. Elle n'exclut pas l'application des méthodologies nationales. Mais elle permet par rapport à celles-ci :

- a) de s'assurer que les effets hors frontières d'un projet ont été pris en considération;
- b) de comparer les projets, du point de vue de la Communauté, par utilisation de valeurs comparables;
- c) de disposer d'une base pour estimer le soutien financier de la Communauté.

La Commission a fait une application pratique à un certains nombre de projets communiqués par les Etats membres. Ces travaux d'évaluation plus ou moins poussés selon les cas ont permis de vérifier l'éligibilité des projets jusqu'ici retenus par la Commission pour un soutien financier.

Il est souhaitable d'étendre ces travaux à un nombre de plus en plus important de projets.

10. L'utilité de l'évaluation est d'autant plus grande qu'il est possible de prendre en considération à la fois les choix entre modes de transport et les interdépendances entre projets. Une évaluation au niveau communautaire devrait et pourrait tenir compte notamment de ce que la réalisation de nombre d'entre eux est source de trafics détournés ou induits importants et, par conséquent, modifie les besoins et les urgences d'aménagement de liaisons concurrentes ou complémentaires.

Plus encore, l'engagement dans la voie d'une programmation indicative présuppose la possibilité d'évaluer des ensembles alternatifs de projets correspondant non seulement à différentes hypothèses d'évolution économique (scénarios) mais encore à différentes conceptions de la réponse à apporter en matière d'infrastructure à la demande de transport (stratégie).

Le système développé par la Commission et maintenant appliqué par l'ordinateur pour l'évaluation des projets permettra de procéder à des simulations de trafic sur l'ensemble de réseaux prédéterminés et, ce, d'autant plus aisément, que ces réseaux sont restreints. Il se prête donc à des évaluations de programmes alternatifs d'aménagement des réseaux d'intérêt communautaire que les Etats membres et la Commission souhaiteraient comparer.

Ce système et ses possibilités sont décrits en Annexe 7.

Une étude de la Commission s'est déjà engagée à titre expérimental dans cette voie de comparaison de programmes. Elle a porté sur différentes alternatives d'aménagement de réseau de voies navigables. Les résultats en sont résumés en Annexe 8.

11. La Commission et le Conseil ont été conscients, tout au long des discussions menées jusqu'à présent, de la nécessité des évaluations. Il n'a pas toujours été possible, lors de l'établissement des listes des projets éligibles à un soutien financier au titre des budgets 1982 à 1984, de procéder à des évaluations aussi poussées.

La mise au point d'un programme à moyen terme implique ce recours systématique à celles-ci. Cette exigence n'exclut cependant pas qu'en attendant l'adoption d'un programme, le Conseil poursuive, tout en l'améliorant, la pratique actuelle qui consiste à apprécier l'intérêt des projets sur la base d'un nombre limité de données significatives.

En effet, lors d'études de quelques projets importants faites dans le passé, il est apparu que parmi les facteurs qui déterminent la rentabilité socio-économique d'un projet du point de vue de la Communauté, seuls un nombre très limité sont de nature à influencer de façon significative l'évaluation d'ensemble. Il est également apparu qu'en limitant l'examen à des données physiques, on ne diminue pas substantiellement l'intérêt de l'exercice, tout en échappant aux problèmes que pose la conversion des différentes valeurs nationales utilisées (taux d'actualisation, valeur du temps). Cette pratique répond donc à l'exigence fondamentale de la comparabilité des résultats de l'analyse.

Dans ces conditions il est acceptable de proposer, à titre de première approximation, le recours à trois critères principaux :

- a. le critère de la rentabilité économique directe exprimé par l'appréciation simultanée de deux éléments
 - le degré de saturation de l'équipement existant
 - les gains de temps à réaliser par l'utilisateur après achèvement du projet.
- b. le critère de l'intérêt communautaire au sens strict exprimé par l'appréciation de deux éléments :
 - la part du trafic transfrontalier dans le volume du trafic global actuel et prévu
 - la part des échanges d'un Etat membre assuré par l'axe sur lequel on situe le projet

c. le critère de la cohérence du projet avec les mesures prises ou à prendre à l'échelle de la Communauté. Ce critère revêt une importance capitale dans un contexte plurinational. En effet les retombées possibles d'un projet national en termes d'aggravation de la congestion dans des pays voisins ne constituent pas un souci naturel pour le planificateur national.

Le recours systématique à ces critères permettrait de procéder à une sélection rigoureuse des projets de la Communauté en matière d'infrastructure et constituerait un élément de dissuasion contre l'éparpillement des moyens entre un nombre trop grand de projets. La Commission reconnaît que l'observation de ces critères ne garantit pas que dans tous les cas le projet éligible en vertu de ces critères contribue de la meilleure façon à tel ou tel objectif estimé souhaitable. L'examen des projets sous l'angle des objectifs proposés et, de façon générale, sous l'angle des objectifs de la politique commune de transports s'impose donc.

Aspects financiers

12. L'aperçu des différents instruments financiers disponibles, présenté dans le Memorandum du 9 mai, fait ressortir un éventail de possibilités adaptées aux besoins spécifiques dans le domaine des infrastructures.

a. L'investissement en infrastructure étant par sa nature un investissement en capital productif, l'instrument de prêt entre tout naturellement en première ligne de compte. En raison de leurs critères d'éligibilité et de leurs modalités d'octroi, les instruments de prêts communautaires présentent un attrait indiscutable à cet égard.

b. L'impact de ces instruments peut, dans des cas précis, être renforcé par l'octroi de subventions ou bonifications d'intérêt d'origine budgétaire. Tel est d'abord le cas pour le financement d'un équipement essentiellement au service d'usagers de plusieurs Etats membres alors que le pays ayant procédé à la dépense, soit par la voie budgétaire soit par endettement, ne se trouvera que partiellement compensé par des recettes fiscales ou autres.

14

bien qu'un système de tarification adéquat de l'usage des infrastructures soit de nature à diminuer l'importance de cet élément, l'intérêt communautaire peut commander la réalisation de projets communs dont les intérêts strictement nationaux ne coïncident pas entièrement.

Ensuite la mobilisation des ressources pour des travaux de grande envergure dépasse dans bien des cas la capacité de mobilisation des ressources nationales budgétaires ou d'emprunt nécessaires au cours de la période de construction. Dans ces cas la participation de la Communauté par la voie budgétaire peut se justifier. Cette possibilité s'avère particulièrement intéressante dans le cas de pays ayant un retard considérable à combler dans l'achèvement de leur partie d'axes communautaires. Il convient de préciser que des interventions ne pourraient en tout état de cause être qu'un complément aux ressources d'origine nationale.

- c. L'octroi d'une garantie communautaire à des projets de grande envergure peut s'avérer fondé lorsque la rentabilité du projet ne peut être démontrée qu'à plus long terme et dépend de facteurs inhérents au développement de la Communauté elle-même, en particulier en ce qui concerne le développement des échanges.

13. Le seul instrument financier en matière d'infrastructure de transport ayant fait l'objet d'expériences pratiques sous forme de mesures arrêtées par le Conseil est la subvention dans le cadre du budget. La proposition de la Commission de 1976 a prévu un système de fixation des crédits budgétaires qui, sous la responsabilité de la Commission, permet la continuité d'action indispensable au développement harmonieux du réseau d'intérêt communautaire de voies de communications. La proposition de la Commission de 1983 répond au même objectif pour une période expérimentale de cinq ans. En préférant des solutions limitées dans le temps, le Conseil a rendu difficile les accords sur la sélection des projets en même temps que cette sélection s'opérait au détriment des grands projets. La mise au point d'un programme indicatif conforme à des objectifs et des critères acceptés par le Conseil devrait faciliter cette sélection.

Mais un tel programme ne sera vraiment réalisable que s'il comporte un volet financier approprié incluant une estimation globale des financements de la Communauté sur une période de plusieurs années, cette estimation tenant compte bien entendu de la possibilité d'intervention d'autres formes de financement selon des modalités à approfondir.

14. L'établissement d'un programme financier pluriannuel, comportant à la fois l'identification des projets et l'estimation de la masse budgétaire globale nécessaire pour le soutien effectif de ces projets constitue en définitive la seule réponse réaliste au double souci qui s'est manifesté au sein du Conseil, à savoir :

- de procéder à des interventions efficaces dans un nombre limité de cas significatifs;
- de réaliser un certain équilibre entre les différents modes et sections du réseau considéré à moyen terme.

Suivant l'approche suggérée par la Commission, l'estimation du coût prévisionnel, n'est pas formulée à ce stade puisqu'elle impliquerait comme corollaire une proposition formelle des projets mêmes. Par contre, il est d'ores et déjà possible de prendre en considération les éléments suivants :

- l'estimation du coût global de construction des projets avancés à titre indicatif (Annexe 9). Ce coût global estimé, qui exclut certains projets à réalisation incertaine (liaison fixe à travers la Manche, parcours belge du TGV Paris - Bruxelles - Köln) est de l'ordre de 7 milliards ECU pour les trois modes de transport. Dans l'hypothèse d'un soutien financier correspondant à 25 % du coût des projets, la contribution budgétaire de la Communauté, étalée sur une période de 10 ans, s'élèverait à 175 millions ECU par an.
- la présentation, à titre indicatif de données permettant d'estimer l'incidence d'une affectation des ressources budgétaires basée sur les besoins des différents Etats membres. Les calculs sont fait à partir de la part des réseaux nationaux dans le réseau global, et du niveau du service moyen (Annexe 10).

15. Sur cette base il sera ultérieurement possible d'établir un programme comportant des projets précis et à titre indicatif, les ressources communautaires à prévoir ainsi que les montages financiers. Ceux-ci seront fondés sur une appréciation de la contribution que peuvent fournir les promoteurs publics et privés et les différents instruments financiers de la Communauté, dans la mobilisation des ressources nécessaires. Un aperçu des possibilités en la matière est donné dans le Memorandum de mai 1984 (par. 2.1 à 2.7)

Propositions pour la poursuite de l'action en matière d'infrastructure de transport

16.1. Les développements précédents confirment la possibilité d'un programme indicatif à moyen terme et fournissent des éléments complémentaires d'informations sur les types de travaux à poursuivre et procédures à mettre en oeuvre pour qu'un tel programme indicatif constitue une aide essentielle à la réalisation de projets significatifs des réseaux d'intérêt communautaire. Il est donc demandé au Conseil d'approuver la conception rappelée et développée par la Commission dans le présent rapport en ce qui concerne l'élaboration d'un programme indicatif à moyen terme.

16.2. Une étape importante de l'élaboration d'un programme consiste à définir les réseaux géographiques de base sur les axes desquels les projets d'intérêt communautaire seront identifiés et éventuellement retenus comme élément de ce programme. Les travaux déjà accomplis par la Commission avec le concours du Comité des infrastructures de transport lui permettent de présenter ces réseaux d'intérêt communautaire.

16.3. La continuité d'action nécessaire à l'exécution optimale d'un programme indicatif implique une certaine garantie quant aux possibilités d'intervention financière. La Commission compte poursuivre ce but en formulant, le moment venu, une estimation du coût prévisionnel d'un programme à moyen terme. Afin de parvenir à une estimation aussi précise que possible des besoins financiers, la Commission attache une importance particulière à l'examen, avec l'aide du Comité d'Infrastructure, de la liste des projets établie à titre indicatif, sur base de communications antérieures des Etats membres, en particulier dans la perspective du programme expérimental. La programmation budgétaire du financement du programme à moyen terme resterait alors à réaliser conformément aux orientations qui auront été dégagées à ce moment-là.

16.4. Le recours à une méthode d'évaluation appropriée (critères objectifs) permettra de transformer ce programme indicatif en programme à moyen terme effectif. La Commission estime que la méthode proposée au Conseil permet d'associer de façon pratique toutes les instances concernées à l'évaluation de l'intérêt communautaire.

16.5. De l'avis de la Commission la recherche des modalités

d'association de financements communautaires tant budgétaires que non budgétaires venant s'ajouter à ceux mobilisés nationalement doit se faire cas par cas pour les grands projets dont la réalisation est reconnue urgente du point de vue communautaire. Le premier cas examiné est celui de la liaison fixe à travers la Manche pour lequel la Commission est en mesure de fournir certaines conclusions.

16.6. L'action spécifique impliquée par les autres étapes d'élaboration du programme indicatif ainsi que sa mise en oeuvre et ses implications financières justifient la mise en place d'un cadre juridique qui assure une bonne coordination entre la Commission et les Etats membres et donne un caractère opérationnel à ce programme. La Commission est prête, à la demande du Conseil, à apporter à ses propositions les compléments indispensables dans ce domaine. En fonction des orientations qui se dégageront au Conseil lors de l'examen de la présente communication, la Commission élaborera des propositions définitives quant au programme et aux instruments financiers appropriés.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 Méthodologie d'élaboration des réseaux
- Annexe 2 Réseau de base "routes"
- Annexe 3 Réseau de base "chemins de fer"
- Annexe 4 Réseau de base "voies navigables"
- Annexe 5 Projet de réseau à grande vitesse
- Annexe 6 Projets du programme expérimental faisant partie des réseaux de base
- Annexe 7 Possibilité du système d'évaluation développé par la Commission
- Annexe 8 Résumé des résultats
d'une étude d'évaluation
d'alternatives d'aménagement
du réseau de voie navigable
- Annexe 9 Estimation du coût des projets avancés à titre indicatif
- Annexe 10 Présentation d'un système d'affectation des ressources

ANNEXE 1

Méthodologie d'élaboration des réseaux d'intérêt communautaire

RAIL

Le réseau de base proposé a été constitué à partir de trois éléments :

- la représentation des 18 axes internationaux retenus par la Commission "Infrastructure" du Groupe des Dix de l'Union Internationale des Chemins de Fer (UIC).

= l'adjonction de quelques sections qui, selon les travaux effectués par la Commission en vue de la mise au point d'un système de prévision de la demande de transport à long terme, se sont avérés significatifs du point de vue du potentiel du trafic communautaire ;

= dans deux cas l'adjonction d'itinéraires alternatifs a été jugé nécessaire (ligne intercity Anvers-Aachen et ligne Ulm-Splügen-Milan).

ROUTE

Le réseau de base est constitué à partir du schéma de routes E (Accord Européen sur les grandes routes de trafic international (AGR)).

En principe seules les liaisons directes entre capitales et villes de plus de 500.000 habitants ont été retenues. Dans deux cas, l'adjonction d'itinéraires alternatifs s'est avérée utile : la liaison Luxembourg-Metz-Nancy-Dijon et la liaison Regensburg-Passau-Graz-Zagreb.

VOIES NAVIGABLES

1. Le réseau d'intérêt communautaire de voies navigables a été défini de façon à former un ensemble cohérent de voies à grand gabarit utilisées pour le trafic international.

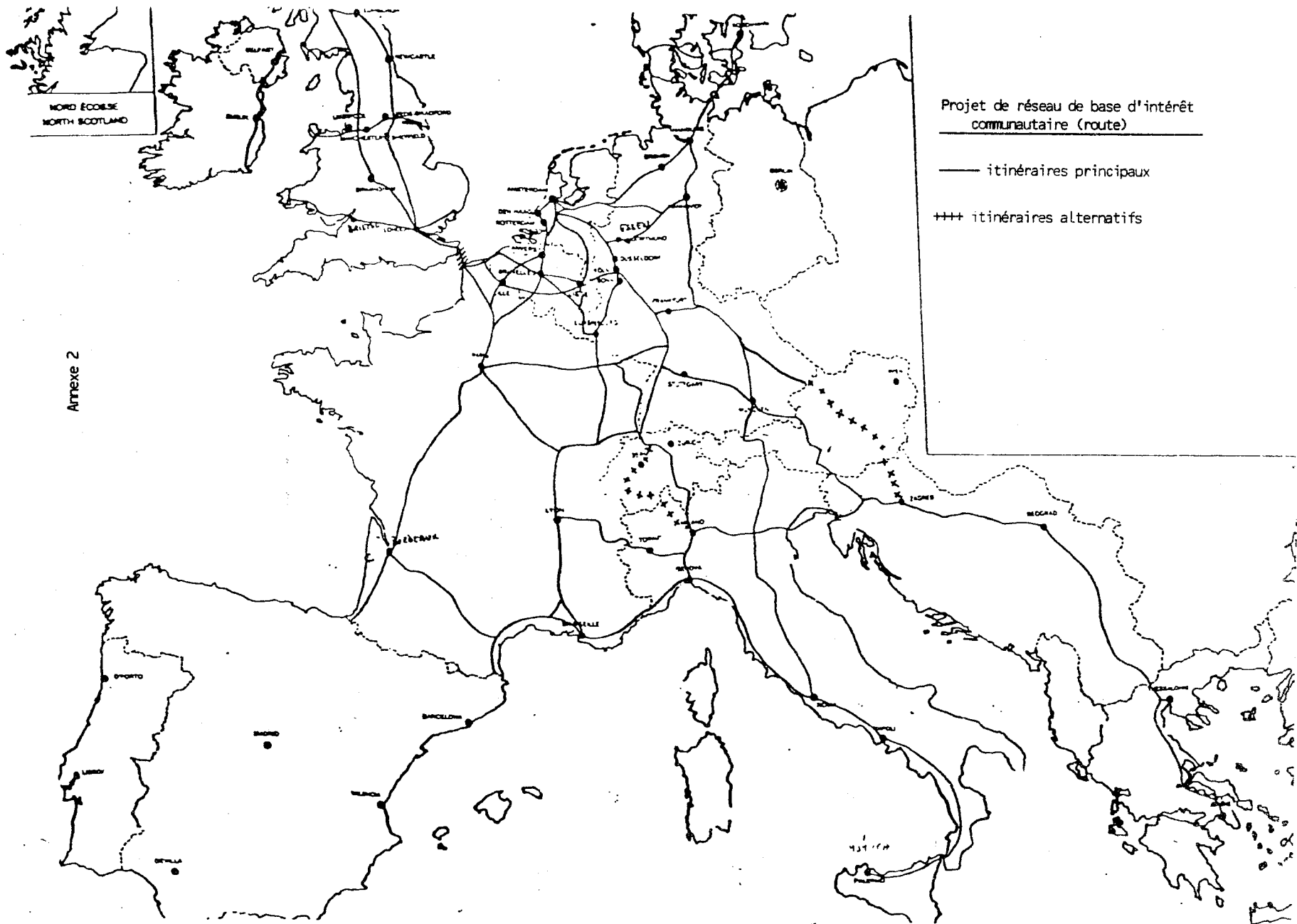
Par "cohérent", on entend ici que l'ensemble des voies navigables appartenant au réseau européen projeté doivent former un réseau continu permettant d'écouler le trafic sans ruptures de charges.

Par "grand gabarit" on entend que les voies composant le réseau autorisent au minimum la navigation de bateaux de la classe IV de la classification de la C.E.M.T.

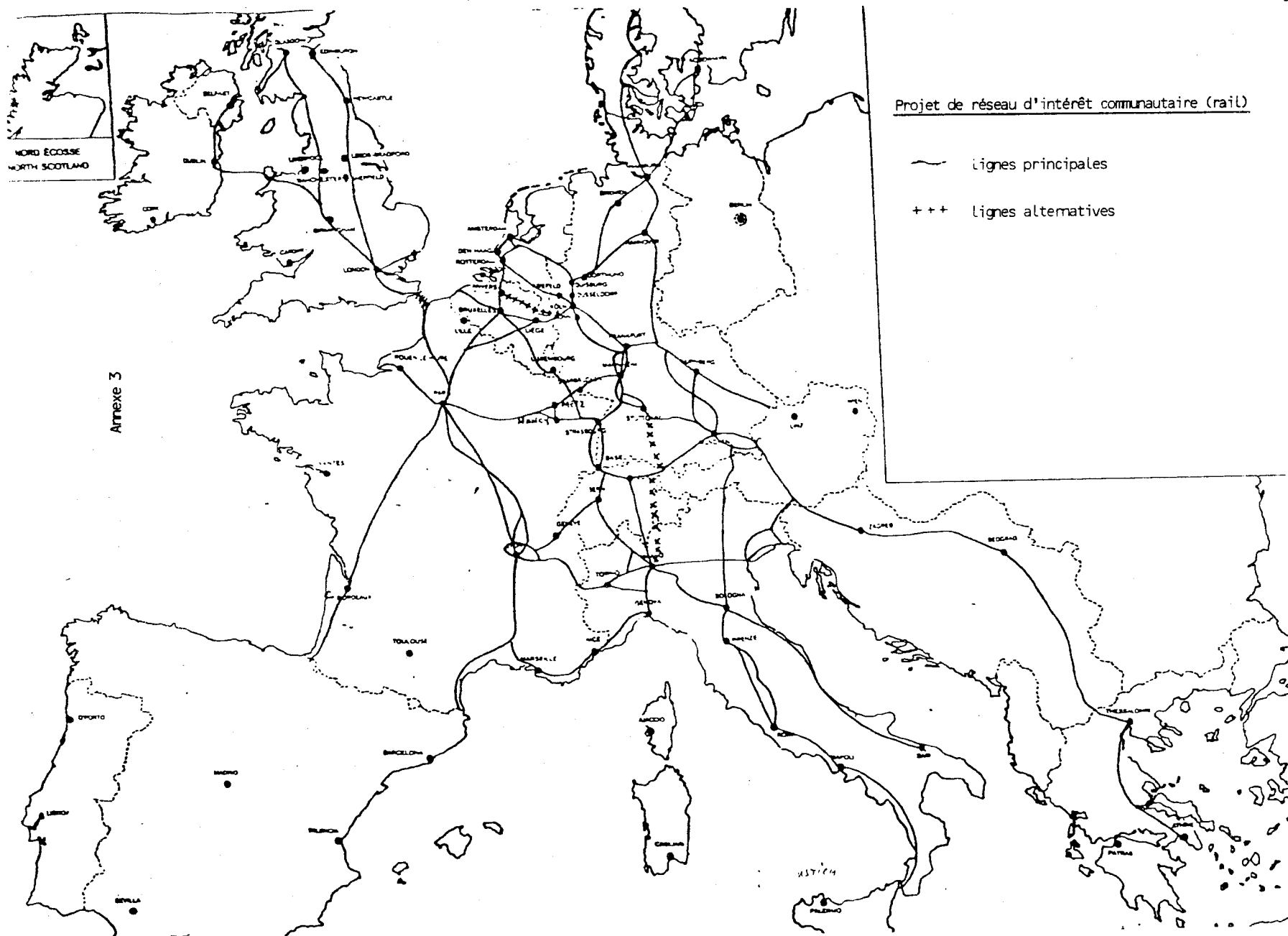
Par "utilisé pour le trafic international", on entend qu'au moins potentiellement, les voies du réseau concourent au développement du trafic international.

2. Sur le plan pratique on a procédé aux démarches suivantes :

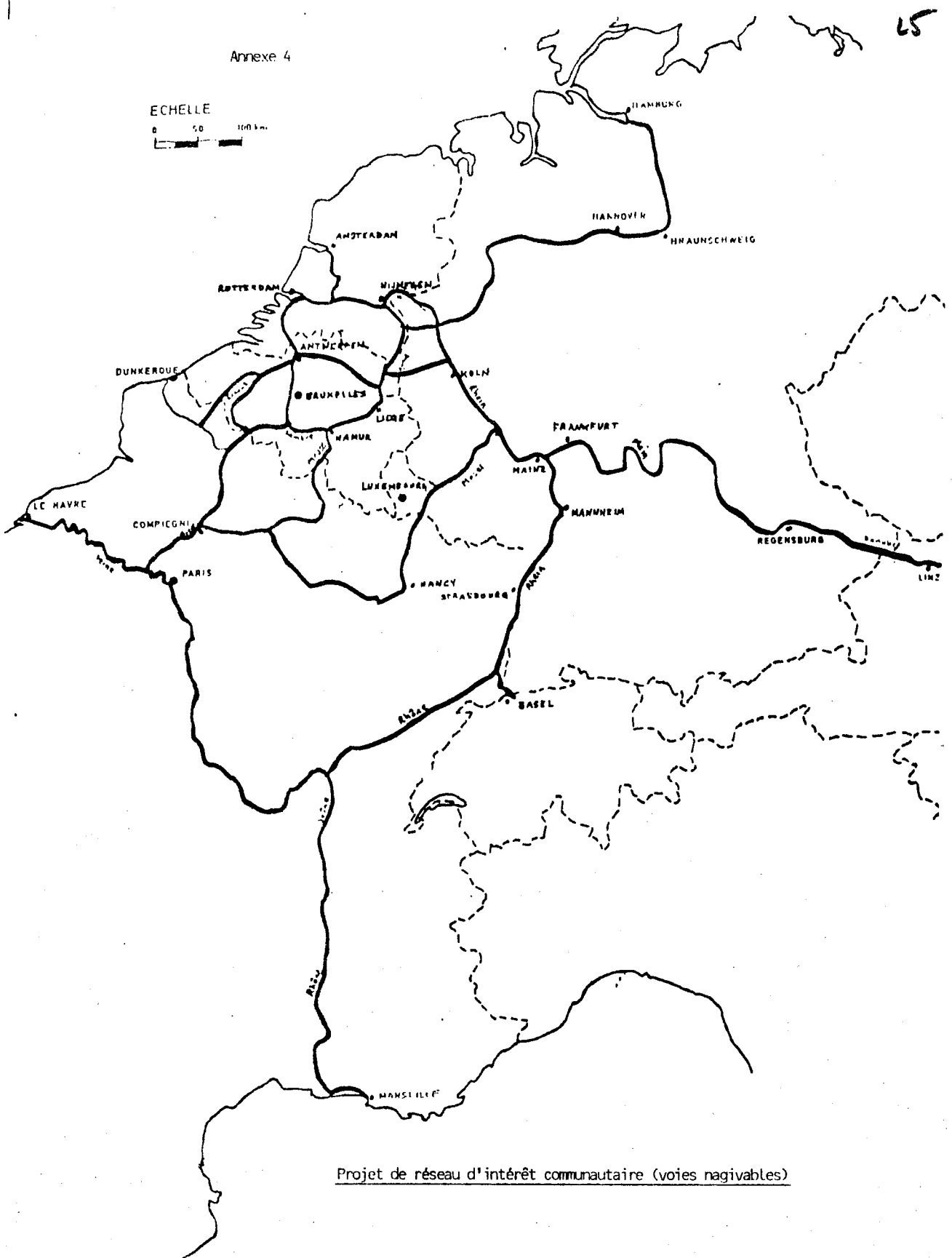
- définition d'un réseau de base ou réseau de référence constitué par des voies existantes et les projets de créations nouvelles qui doivent d'évidence faire partie du maillage de base (Seine-Escaut et Saône-Rhin) ;
 - adjonction de 7 liaisons supplémentaires dont l'aménagement améliorerait l'interconnexion du réseau de base.
-



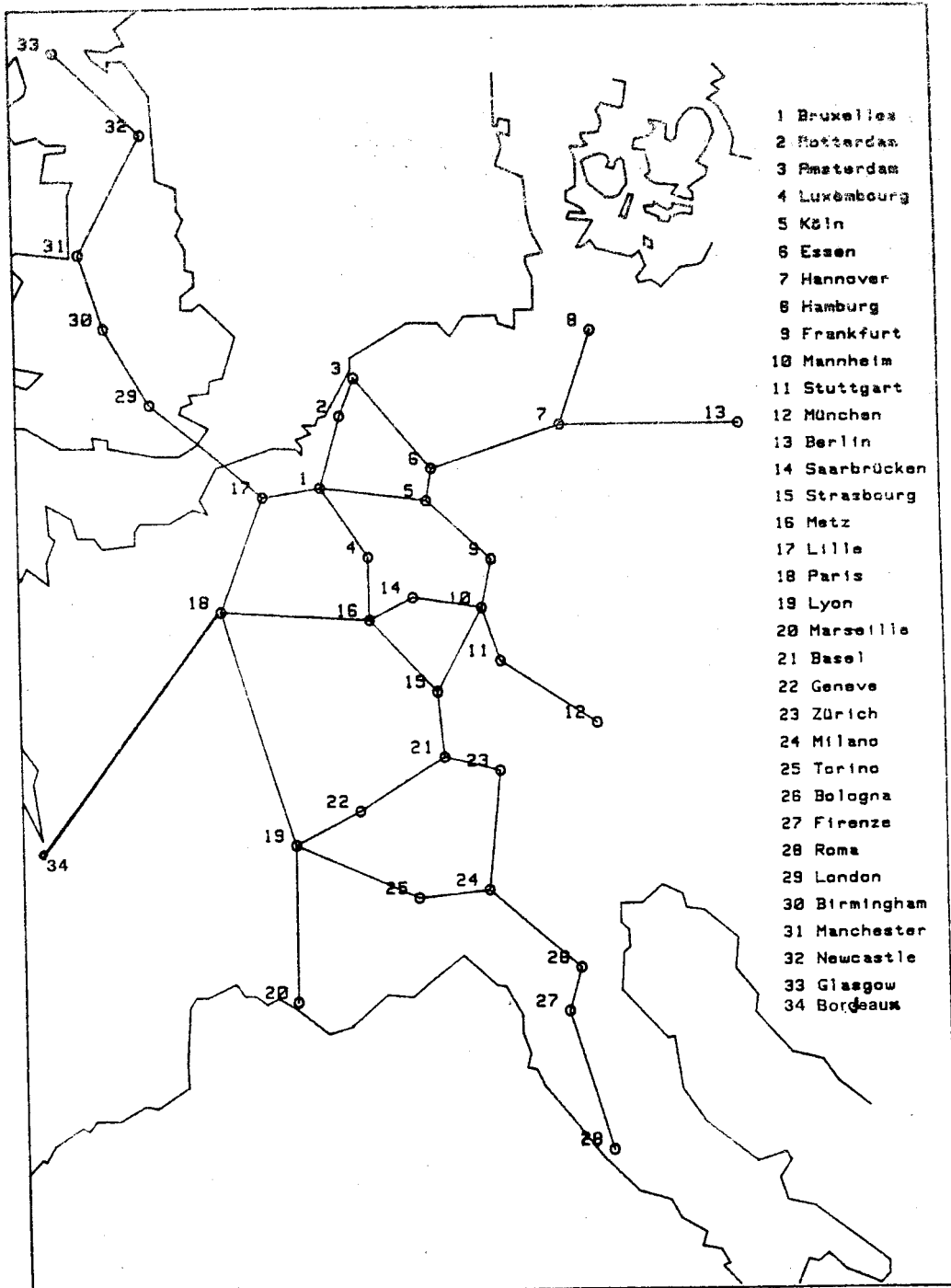
Annexe 2



ECHELLE
0 50 100 km

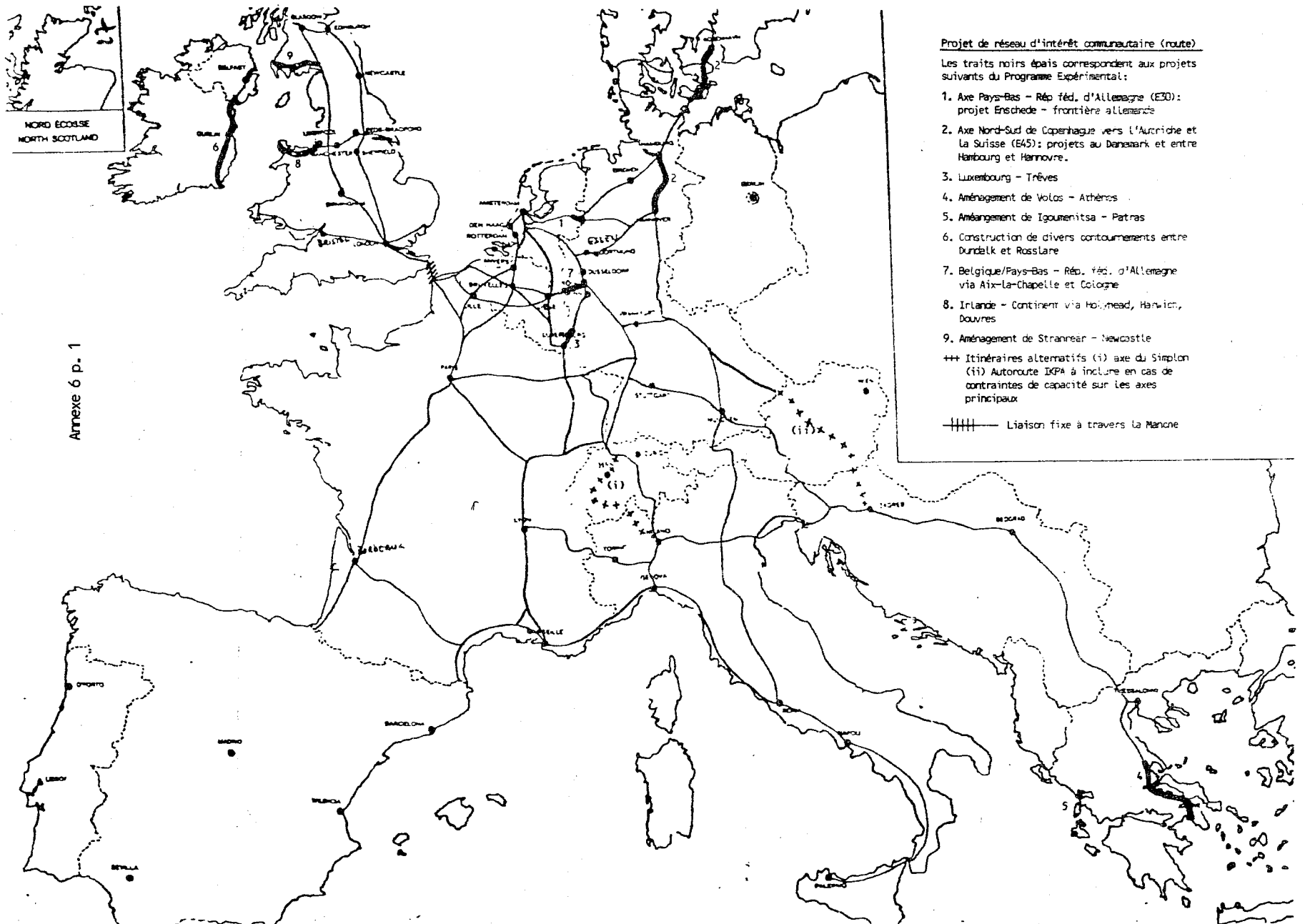


Projet de réseau d'intérêt communautaire (voies navigables)

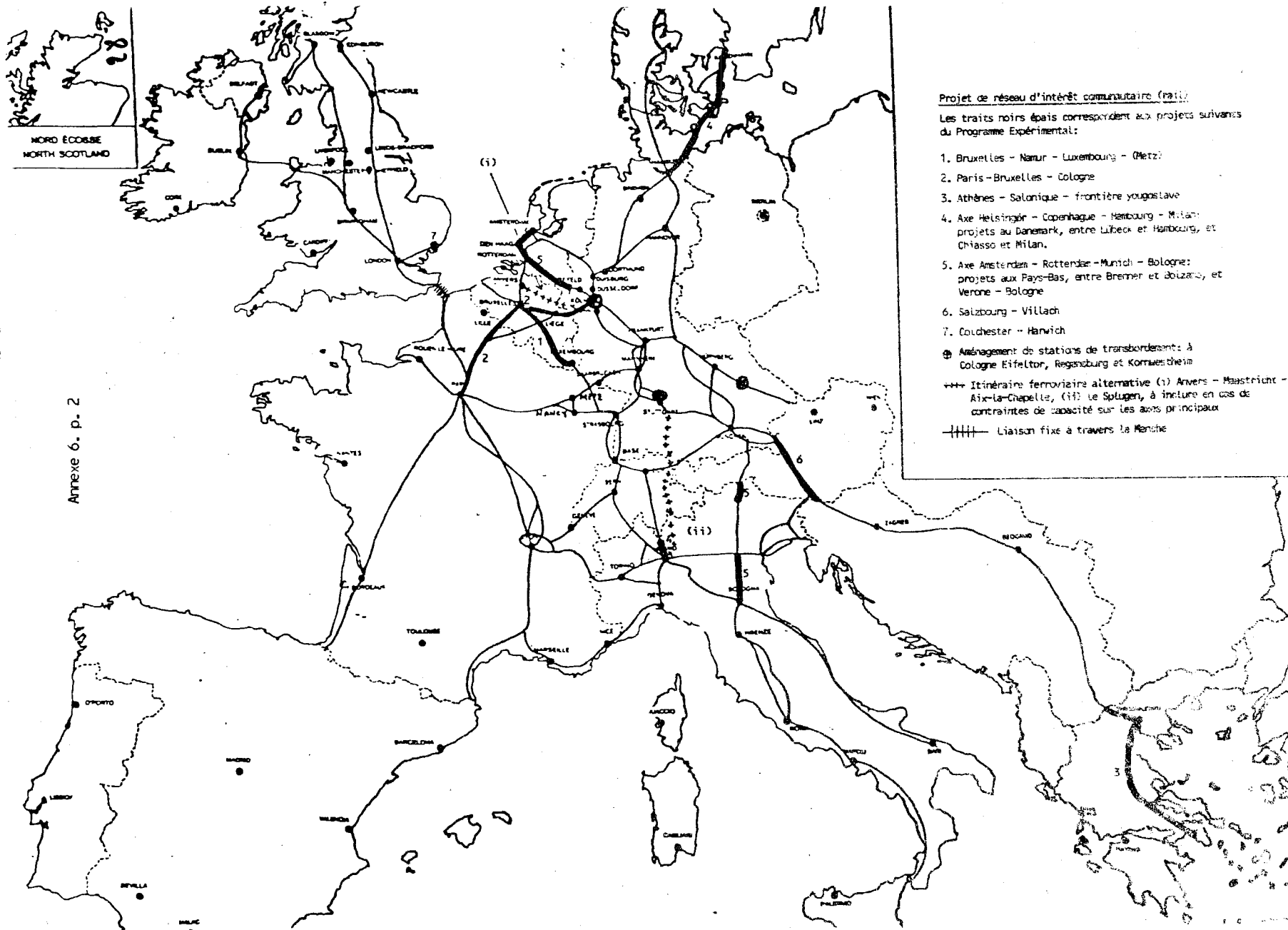


Projet de réseau établi sur les bases suivantes :

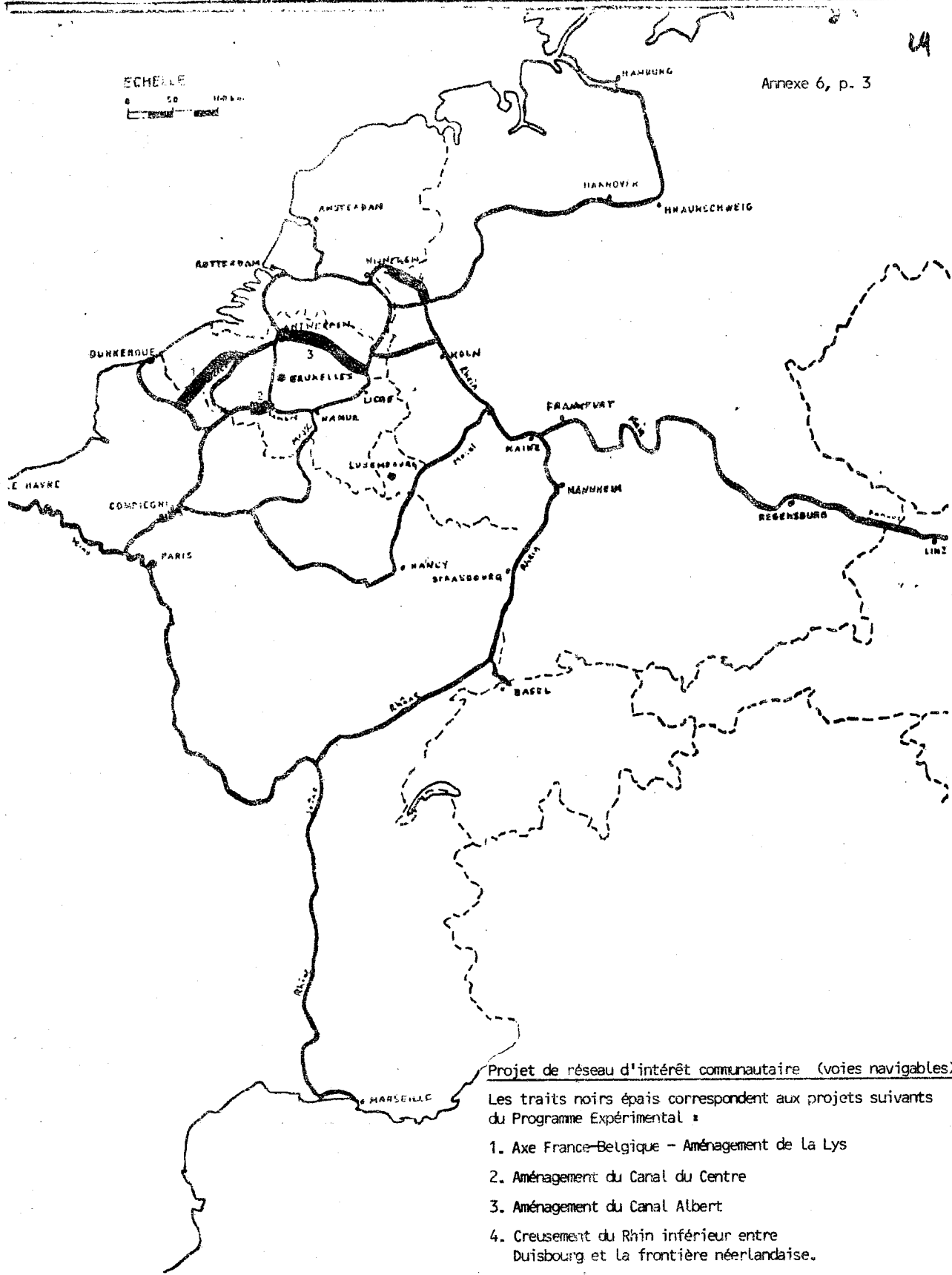
- axes nord-sud et est-ouest liant les principales agglomérations de la Communauté ;
- flux de trafic actuels et demande potentielle sur ces axes.



Annexe 6 p. 1



ECHELLE
0 50 100 km



Projet de réseau d'intérêt communautaire (voies navigables)

Les traits noirs épais correspondent aux projets suivants du Programme Expérimental :

1. Axe France-Belgique - Aménagement de La Lys
2. Aménagement du Canal du Centre
3. Aménagement du Canal Albert
4. Creusement du Rhin inférieur entre Duisbourg et la frontière néerlandaise.

L'évaluation de l'intérêt communautaire des projets
d'infrastructure de transport: développements récents et
propositions pour l'évaluation dans le cadre d'un programme à moyen terme

1. En 1981, la Commission présenta un rapport (1) exposant une méthode d'évaluation des projets d'infrastructure de transport. En substance, le système proposé était conçu pour s'harmoniser avec les systèmes nationaux existant en la matière, et, si nécessaire, les compléter.
2. Après examen, le Conseil décida que les propositions de la Commission méritaient d'être mises à l'essai en pratique. Les projets qui furent choisis étaient représentatifs du genre de projets que la Communauté pourrait être appelée à financer à l'avenir dans le cadre d'un système de soutien aux infrastructures de transport.
3. Puis, en 1982, la Commission soumit au Conseil un rapport (2) qui présentait les résultats de l'application de la méthode à un certain nombre de projets. A la suite de la présentation de ce rapport, le Conseil accepta le financement par la Communauté d'un certain nombre de projets. En outre, l'octroi de nouveaux crédits à la ligne budgétaire créée spécifiquement pour cette action a permis à la Commission d'affiner davantage le système et de répondre aux suggestions et observations de diverses sources. Les résultats de ce travail ont été incorporés dans un système d'évaluation informatisé appelé T.A.S.C. (Système d'Evaluation des Transports dans la Communauté). Le système TASC a été appliqué à un large éventail de projets couvrant l'ensemble de la Communauté et tous les modes de transport. D'une manière générale, le système TASC s'est révélé un instrument très utile pour fournir les informations de base essentielles dont la Commission et le Conseil ont besoin pour apprécier la valeur des projets pour la Communauté. A l'heure actuelle, le système TASC fait l'objet d'une révision à la lumière de la vaste expérience à laquelle il a été soumis; les éléments de cette révision sont exposés ci-dessous (§ 7). Toutefois, la Commission a maintenant la certitude que, avec le minimum de données essentiel à une évaluation quantifiée des projets, il est possible de présenter des résultats pratiques.
4. Il est clair que la structure du processus d'évaluation doit être revue en fonction des propositions que la Commission avance dans le présent document.

(1) COM(81) 507 final

(2) COM(82) 807 final

Peut-être le point le plus novateur des propositions de la Commission réside-t-il dans la construction d'une série de réseaux pour chaque mode de transport. La concentration des efforts sur un réseau qui présente un intérêt primordial pour la Communauté du point de vue des flux de trafic international et de transit, constitue certainement un progrès qui entraîne des répercussions considérables sur l'ensemble du système proposé par la Commission dans ce domaine. Les deux conséquences principales relatives aux propositions d'évaluation sont les suivantes:

1. la démarche d'évaluation se situant dans le cadre d'un réseau, elle pourra plus largement prendre en compte les conséquences des projets sur une zone étendue;
2. il sera possible d'évaluer des projets de grande ampleur qui ont des retombées très importantes.

Ces changements aboutiront à simplifier le processus d'évaluation et permettront d'obtenir des résultats plus directement en rapport avec les questions que devra examiner le Comité des infrastructures de transport.

5. L'un des plus grands avantages découlant pour le système TASC de la concentration sur un réseau limité se situe dans le domaine de la collecte des données. Compte tenu des imperfections des données actuellement disponibles sur les flux de trafic dans la Communauté, la création d'un réseau constituera un progrès majeur:

1. le processus de collecte des données sera considérablement simplifié, puisque seules, seront nécessaires les données relatives au réseau limité;
2. il sera possible d'utiliser des méthodes relativement simples et peu onéreuses pour vérifier et apprécier les informations;
3. il sera possible de prendre pleinement en considération les problèmes spécifiques du trafic international et à longue distance, où résident les besoins réels d'action à l'échelle communautaire.

6. Il est clair qu'aujourd'hui, malgré les démonstrations que la Commission a pu présenter, certains doutes subsistent quant à la capacité du système qu'elle propose de traiter un vaste éventail de projets pour n'importe quel mode de transport à n'importe quel endroit de la Communauté. Certes, ces doutes ne sont pas sans fondement, ne serait-ce que sur un point: pour des raisons d'efficacité économique, la Commission n'est pas en mesure de traiter des projets soit très

variés, soit de petite envergure, sans dépenser des moyens considérables. Le fait de concentrer l'attention de la Communauté sur un réseau limité dont la pertinence pour beaucoup d'Etats membres était évidente de prime abord devrait grandement contribuer à lever les doutes sur ce point.

7. Il a été indiqué ci-dessus (§ 4) qu'en conséquence de son expérience pratique, la Commission propose de modifier le système T.A.S.C. en vue d'accroître son utilité dans le contexte d'un programme portant sur un réseau donné prédéfini. Les principales modifications qu'elle a l'intention d'apporter au système T.A.S.C. sont les suivantes:

- 1 - le système sera incorporé dans une base de données qui fournira de larges informations sur les réseaux communautaires retenus;
- 2 - une série d'"instruments standard" sera introduite afin de faciliter l'étude de l'impact d'un projet sur le réseau;
- 3 - le développement du système d'analyse multi-critères sera poursuivi;
- 4 - les installations disponibles à la Commission seront renforcées et étendues.

Les travaux détaillés ci-dessus devraient en principe être achevés dans les tout prochains mois. Dans une large mesure, ces travaux seront entrepris dans le cadre d'une amélioration des données et des méthodes d'analyse de la Commission pour l'ensemble du secteur des transports. La Commission considère que l'application du système T.A.S.C. ne devrait pas être obligatoire. Toutefois, des efforts considérables ont été et seront faits pour garantir que le système T.A.S.C. soit souple et ainsi adapté à un très large éventail de cas. L'utilisation de ce système devrait simplifier notablement l'évaluation de bon nombre de projets dispersés sur le réseau communautaire. Il est proposé que le système T.A.S.C. soit rendu accessible par un système d'échanges électronique dans le cadre du développement du programme. A court terme, le recours aux méthodes traditionnelles constituera une alternative satisfaisante.

Conclusions

Dans cette note ont été tracées les grandes lignes et le contexte du développement du système d'évaluation communautaire T.A.S.C. Ce système a été largement testé sur un certain nombre de projets et s'est révélé être à la fois pratique et souple. Il doit être amélioré et étendu. D'après les résultats de cette expérience, ces améliorations seront adaptées spécifiquement au programme communautaire.

8. La création d'un réseau limité d'intérêt communautaire contribuera très largement à lever les doutes subsistants quant à la capacité de la Commission d'identifier l'intérêt communautaire des projets. Il est prévu de développer une base de données pour les réseaux qui contribuera à mettre en lumière les besoins et les problèmes de ces réseaux. Le système T.A.S.C. sera évidemment adapté au réseau et pleinement apte à fonctionner dans le cadre d'un PROGRAMME.

ANNEXE 8
au programme indicatif

Résumé de la méthode et des résultats d'une étude sur le développement
du réseau d'intérêt communautaire des voies navigables

1. Les projets de liaisons supplémentaires qui ont été retenus pour former un réseau cohérent d'intérêt communautaire peuvent faire l'objet de différentes variantes d'aménagement correspondant à la réalisation d'un seul des différents projets ou à la réalisation d'un ensemble de plusieurs projets selon différentes combinaisons.
2. Dix variantes ont été testées du point de vue des avantages qu'elles procurent à la navigation intérieure internationale par des simulations de trafic portant chaque fois sur l'ensemble du réseau, de manière à prendre en compte tous les effets de diversion qui peuvent s'exercer entre projets.

Les résultats de ces simulations complétés par l'estimation des rapports coût/bénéfice de chaque variante permettent de classer les variantes selon leur rentabilité du point de vue des avantages procurés à la navigation internationale.

3. L'étude a procédé enfin à une analyse économique des grands projets d'interconnexion en prenant en considération des critères d'intérêt communautaire non quantifiables. Cette analyse permet de confirmer que les projets retenus dans la variante la plus rentable dégagée dans l'étape précédente mériterait d'être inclus dans un schéma directeur du réseau d'intérêt communautaire de voies navigables.
-

Coût estimé des projets mentionnés dans le
Programme expérimental 1982 et situés sur le projet de réseau
d'infrastructure d'intérêt communautaire

<u>Rail</u>	<u>Coût estimé (millions ECU, 1982)</u>
1. Bruxelles - Namur - Luxembourg - (Metz)	1 500
2. Paris - Bruxelles - Cologne	642
3. Athènes - Salonique - frontière yougoslave	366
4. Helsingør - Copenhague - Hambourg - Milan	375
5. Amsterdam - Rotterdam - Munich - Verone	633
6. Salzbourg - Villach	84
7. Colchester - Harwich	47
	<u>47</u>
Coût total	<u><u>3 647</u></u>

<u>Route</u>	<u>Coût estimé (millions ECU, 1982)</u>
1. Axe Pays-Bas - République fédérale d'Allemagne (E 30): section Enschede - frontière	29
2. Axe Nord-Sud E 45/E 43 - construction de sections d'autoroute au Danemark; amélioration de la section Hambourg - Hannovre	223 75
3. Aménagement de la route Volos - Athènes - Kalamta	1 050
4. Construction de divers contournements entre Rosslaere et Dundalk	100
5. Elargissement de l'autoroute entre Aix- la-Chapelle et Cologne	36
6. Irlande - Continent via Holyhead, Harwich, Dover, Folkestone - Aménagement de diverses sections	837
7. Kalamata - Patras - Igoumenitsa; pont sur le Rio Antirio	300
8. Stranraer - Newcastle; aménagement de diverses sections	138
	<u>138</u>
Coût total	<u><u>2 788</u></u>

<u>Voies navigables</u>	<u>Coût estimé (millions ECU, 1982)</u>
1. Axe France - Belgique - aménagement de la Lys	58
2. Aménagement du canal du Centre	154
3. Aménagement du canal Albert	264
4. Creusement du Rhin inférieur entre Duisbourg et la frontière néerlandaise	28
Coût total	504

Cette annexe présente les éléments qui pourraient guider le Conseil dans la définition d'un programme financier, compte tenu du souhait qu'il a exprimé souvent de garantir un équilibre adéquat entre les différentes parties du réseau. Pour des raisons bien connues, l'utilisation d'une clé budgétaire générale doit être rejetée. Non seulement une telle pratique serait contraire au dessein communautaire, mais elle représenterait de surcroît un recul considérable au regard des exigences de la politique des transports, puisqu'elle ne fait référence ni aux besoins ni aux bénéfices qui découleraient du soutien communautaire. Pour pouvoir tenir compte de ces facteurs, il faudra adopter d'autres indicateurs.

Parmi les indicateurs qui méritent incontestablement de retenir l'attention, sont à citer:

1. la longueur du réseau "communautaire" dans le pays concerné
2. la qualité du réseau existant
3. la capacité du pays concerné de financer les travaux.

Le tableau 1 ci-dessous donne une indication de la distribution du réseau communautaire entre les différents Etats membres de la Communauté:

Tableau 1: Part du réseau communautaire (route uniquement)
(arrondi au 1%)

P a y s

Grèce	6
Allemagne	17
France	20
Italie	18
Pays-Bas	5
Belgique	5
Luxembourg	1
Royaume-Uni	15
Irlande	7
Danemark	6

(Estimations sous réserve d'approbation du réseau)

Il convient également d'ajouter un indicateur de la qualité du réseau sous la forme d'un coefficient de pondération qui tienne compte de la situation existante.

En l'absence d'informations chiffrées sur ce point, il est suggéré de recourir à une pondération basée sur une estimation de la situation. Le tableau ci-dessous présente une première tentative d'application de cette méthode:

Tableau 2: Le facteur indicateur de la qualité des routes

<u>P a y s</u>	<u>Indicateur de qualité des routes</u>
Grèce	C
Allemagne	A
France	A
Italie	B
Pays-Bas	A
Royaume-Uni	B
Belgique	A
Luxembourg	A
Irlande	C
Danemark	A

Note: cet index devra encore faire l'objet d'analyses plus approfondies.

Dans la mesure où un index de ce type pourra être élaboré, il sera possible de pondérer les distances sur le réseau de manière à tenir compte de ce facteur.

Il faut également prendre en considération le volume du trafic et l'état du réseau qui en découlera. Le tableau 3 présente un premier essai d'élaboration d'un tel index sur la base des informations fournies par l'étude NVI et autres.

Ces deux indices peuvent alors être combinés pour fournir une répartition des ressources financières adaptées en conséquence. L'adaptation et la pondération sont effectuées sur la base de l'approximation suivante:

"A" est considéré comme neutre et reçoit la valeur 1, "B" reçoit la valeur 1,5 et "C" la valeur 2. Les résultats de ce calcul figurent au tableau 4.

Tableau 3: le réseau communautaire - Index du trafic

P a y s

Grèce	A
Allemagne	C
France	B
Italie	A
Pays-Bas	C
Royaume-Uni	C
Belgique	A
Luxembourg	A
Irlande	A
Danemark	B

Tableau 4: Le réseau communautaire adapté d'après les facteurs trafic et qualité

<u>P a y s</u>	<u>Total initial</u>	<u>Total adapté</u>
Luxembourg	0,5	0,5
Danemark	3	4
Greece	5	6
Irlande	2	2.5
Royaume-Uni	15	21
Allemagne	19	22
France	23,5	24
Belgique	7	5
Italy	22	12
Pays-Bas	3	3
	100	100
	=====	=====