

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission «Cohésion et transport»»

(1999/C 258/09)

Le 14 janvier 1999, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 2 juin 1999 (rapporteur: M. Tosh).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 365^e session plénière des 7 et 8 juillet 1999 (séance du 7 juillet) par 104 voix pour et 2 voix contre.

1. Introduction

1.1. Le présent avis se compose de cinq sections, l'introduction et la section 2 présentant un résumé du contenu de la communication de la Commission.

1.2. Dans les sections 3 et 4, le Comité réalise un examen objectif du document et de ses tableaux. Il formule des observations générales et des recommandations. La cinquième section présente enfin les conclusions.

1.3. Étant donné le caractère peu concret des concepts développés par la communication, ainsi que l'importance et l'accroissement du budget des transports de l'UE pour les cinq prochaines années, le Comité a voulu attirer l'attention sur la nécessité de mener à bien un examen objectif et de définir les exigences et les dispositions en matière de contrôle essentielles pour une évolution décisive en matière de cohésion et transport.

1.4. Les relations imbriquées de différents mécanismes de financement — Fonds structurels, Fonds de cohésion et Banque européenne d'investissement (BEI) — ont été considérées dans le contexte de la politique commune des transports en mutation et de la politique du développement de l'espace, où l'importance du cadre de l'élargissement doit être clairement comprise. Le présent avis formule des recommandations quant à la manière dont la Commission peut intégrer plus efficacement les divers instruments financiers soutenant les mesures en faveur des transports dans le cadre des objectifs globaux de l'UE. L'importance relative des dépenses des Fonds structurels en faveur des transports est environ dix fois supérieure à celle du Fonds de cohésion.

2. Résumé de la communication de la Commission

2.1. La communication de la Commission traduit d'une part l'aspiration de l'Union européenne à (a) dynamiser la convergence économique et (b) promouvoir la cohésion sociale, et d'autre part l'importance des infrastructures de transport pour l'engagement de l'UE en faveur d'un développe-

ment durable. Le texte de la Commission vise principalement à améliorer la situation (i) des régions périphériques, (ii) des régions défavorisées et (iii) des groupes sociaux défavorisés.

2.2. La Commission, dans cette communication, attire l'attention sur l'importance de la convergence entre les objectifs (i) des programmes et des initiatives des Fonds structurels (Feder, Interreg), (ii) des programmes du Fonds de cohésion et (iii) du soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI).

2.3. La politique commune des transports (PCT) vise à renforcer/favoriser la satisfaction des besoins des citoyens et des entreprises afin d'améliorer les perspectives de développement et la compétitivité.

2.4. Selon la communication, des politiques régionales coordonnées et bien conçues permettraient d'assurer:

- le développement économique (croissance, compétitivité, emploi);
- un développement équilibré dans l'ensemble de l'UE;
- des conditions favorables à l'élargissement;
- une mobilité accrue pour tous les défavorisés, que leur handicap soit de nature économique ou médicale

et ce sans compromettre les objectifs environnementaux.

2.5. La Commission met en relief les disparités existantes et les cas où la politique des transports est susceptible d'avoir une influence positive:

- réduction des mouvements de concentration démographique qui contribuent à la congestion et qui ont des incidences sur l'environnement;
- amélioration de l'accès aux régions périphériques et de l'accès aux services dans lesdites régions afin d'apporter la prospérité par le biais de la compétitivité;
- prise en compte des coûts de transport comme variable de l'investissement.

2.6. Selon le document de la Commission, les améliorations en matière de transports peuvent:

- faciliter l'accès des régions aux intrants et l'accès aux marchés pour les extrants;

- sous réserve d'aménagements en fonction de la situation particulière de chaque région, favoriser une croissance économique durable et soutenable, susceptible d'entraîner une création d'emploi.

Toutefois, la communication de la Commission doit:

- prendre en considération l'existence d'autres sources (concurrentes) de croissance, par exemple les télécommunications;
- reconnaître que la création d'emploi est aussi importante que l'accès aux régions périphériques défavorisées (RPD).

2.7. Les dépenses en matière d'investissement seront de plus en plus orientées vers les citoyens et vers des besoins sociaux ciblés, et viseront à combler les déficits les plus criants en matière de transport et d'infrastructure; il conviendra toutefois de reconnaître qu'il existe, même dans les États membres les plus prospères, des zones dans lesquelles les transports sont insuffisamment performants ou accroissent les disparités, ce qui met clairement en lumière le futur rôle des transports publics dans la réalisation de ces objectifs.

2.8. Pour combler ce fossé, la solution retenue consiste à recourir à un vaste programme communautaire de financement destiné à promouvoir le développement; le Fonds de cohésion est à cet égard un complément important.

2.9. Les financements communautaires se concentrent fortement sur le transport routier:

- 2/3 des investissements du Feder en matière de transports pour la période 1994-1999;
- 2/3 des dépenses au titre du Fonds de cohésion en matière de transports entre 1993 et 1999;
- divers prêts de la BEI sont axés sur les objectifs régionaux (dont les transports sont un sous-ensemble).

Il est à noter que le quart des prêts de la BEI pour des projets de développement régional comportent des opérations de cofinancement avec des Fonds structurels.

2.10. La communication reconnaît que l'hétérogénéité des plans nationaux de développement a conduit à de nombreuses incohérences et à des barrières qui sont à l'origine de déséquilibres dans l'utilisation du territoire communautaire, et insiste sur la nécessité d'un «schéma de développement de l'espace communautaire» par le biais d'une gestion intégrée. La coopération entre financement privé et public et le partenariat social garantiraient une vision commune et cohérente pour le développement de l'espace communautaire.

2.11. Le document de la Commission sous-entend que la libéralisation aura effectivement pour effet de promouvoir la cohésion régionale:

- en fournissant des services de transport accessibles et abordables pour tous dans l'ensemble de l'UE;
- en fournissant un cadre législatif qui permettrait de canaliser les résultats et en garantissant un choix durable entre modes de transport;

- en évitant de céder à une politique de transport inspirée par les seules forces du marché, grâce à la définition d'un certain nombre de valeurs générales socioéconomiques élevées;

- en créant des procédures d'attribution de contrats pour les opérateurs afin de protéger la qualité du service, et en recourant de manière sélective au cabotage pour les liaisons les plus périphériques.

2.12. La Commission suggère de tarifier l'utilisation des infrastructures afin de refléter/d'internaliser les coûts marginaux, par le biais de prélèvements; elle en escompte les résultats suivants:

- amélioration de l'efficacité par une sélection optimale et une diminution des coûts de transport;
- possibilité d'un impact négatif des coûts périphériques;
- modification de la production périphérique afin d'éliminer les apports à faible valeur ajoutée.

2.13. La volonté d'intégrer les modes de transport, avec tous les ports et tous les terminaux, est décrite comme faisant partie de la diversification essentielle des liaisons entre réseaux.

3. Observations générales

3.1. Tout en soutenant la validité des principes de la cohésion, le Comité trouve peu de preuves historiques de la capacité des dépenses des Fonds structurels et du Fonds de cohésion à favoriser la réalisation des objectifs décrits au paragraphe 2.1.

3.1.1. Le Comité est convaincu que les tableaux en annexe ne contribuent pas beaucoup à une meilleure compréhension des principes qui sous-tendent les dépenses du Fonds de cohésion en faveur des transports ni à la démonstration du bien-fondé des affirmations concernant l'impact de l'intervention de l'UE. Ils ne sont pas à jour et ne sont même pas mentionnés dans la communication pour étayer les thèses de cette dernière. Rien ne prouve non plus que les dépenses du Fonds de cohésion ont contribué en interaction avec les Fonds structurels et le financement de la BEI à la réalisation des objectifs annoncés.

3.2. Le Comité reconnaît qu'il est difficile de déterminer les causes et les effets, mais l'absence d'étude de cas ou de contrôles opérationnels entrave toute tentative d'évaluer la politique et ses dépenses. L'une des préoccupations était que la délégation de la gestion des Fonds conformément au principe de subsidiarité puisse entraîner un choix inopportun des priorités, qui pourraient par exemple se concentrer et augmenter dans les conurbations, si seuls les objectifs dictés par le marché étaient poursuivis en matière de transports. De plus, si l'accent est mis sur les objectifs dictés par le marché, il sera difficile d'assurer la qualité adéquate des transports publics, soit pour réaliser au niveau local les objectifs de l'UE en matière d'insertion sociale et d'équité, soit pour promouvoir une mobilité durable et réduire la dépendance vis-à-vis de l'automobile.

3.3. La coordination des dépenses de transport liées à la cohésion, où les aspects interrégionaux étaient importants, n'a pas été examinée, ni les liaisons extérieures avec les pays tiers. Les itinéraires de transit à travers les pays hors cohésion ont également été ignorés dans la communication malgré leur intérêt stratégique évident.

3.4. Le style dans lequel est rédigée la communication, avec ses affirmations répétitives sur la valeur ajoutée de l'impact de la cohésion finit par irriter, et ne fait que souligner l'absence de preuve et saper sa conviction.

3.5. La proportion élevée des dépenses en infrastructure routière liées à la cohésion est préoccupante au regard des politiques de cohésion sociale et de durabilité. Pour le citoyen, l'objectif est un investissement en faveur de la cohésion justifiable du point de vue social, visant à créer un développement et une mobilité durables, tout en ayant un impact équilibré sur l'environnement. Il y a lieu d'accorder beaucoup plus d'attention au financement des futurs besoins en matière de transports publics, étant donné notamment l'absence de viabilité financière dont souffrent bien des initiatives en faveur de ces derniers.

3.6. Pour ce qui est de l'avenir, le Comité estime que l'UE doit accroître ses efforts en faveur des services de transport public, étant donné que:

- les transports publics jouent un rôle complémentaire dans la lutte contre l'exclusion sociale et
- des services de transport public efficaces ont moins d'effets néfastes sur notre environnement.

4. Recommandations générales

4.1. Le Comité reconnaît que, tandis que les États membres fixent leurs propres priorités d'investissement, les principes qui régissent les Fonds structurels et le Fonds de cohésion reposent sur la subsidiarité, et la compétence en matière de programmation devrait revenir à l'Union européenne en vue de poursuivre les objectifs de la cohésion. Des programmes spécifiques devraient être développés et des instruments financiers imaginatifs créés pour attirer des crédits du secteur privé et favoriser les partenariats entre l'UE, les États membres et les opérateurs. La possibilité de financer le transport via un système de tarification fondé sur les coûts sociaux marginaux doit être évaluée et une telle politique devrait être adoptée par principe⁽¹⁾. Néanmoins, des dérogations à de telles dispositions pourraient être nécessaires pour les zones périphériques de l'UE et d'autres zones défavorisées lorsque des options durables en matière de transport n'existent pas ou ne sont pas viables sur le plan financier. Des programmes interrégionaux plus ambitieux en faveur de la cohésion devraient être encouragés dans un tel contexte.

4.2. L'investissement dans les transports doit se faire de manière stratégique. Des règles communes régissant la subsi-

diarité devraient être développées. Établir un lien entre les projets éligibles et les objectifs aiderait à déterminer les priorités. Des recommandations spécifiques en matière d'interopérabilité, tant au niveau transeuropéen que local, entraîneraient un développement équitable qui bénéficierait à tous.

4.3. L'investissement dans le transport ferroviaire, maritime, fluvial et maritime à courte distance devrait se développer là où il existe des liaisons intermodales, de préférence aux investissements routiers, mais normalement et nécessairement parallèlement à ces derniers le cas échéant.

4.4. Le Comité estime que l'importance des liaisons intermodales mérite d'être davantage reconnue et qu'il y a lieu de soutenir leur développement à travers les programmes du Fonds de cohésion.

4.5. Le Comité estime que les dépenses de transport liées à la cohésion ne pourront être efficacement identifiées que si les partenaires sociaux peuvent participer au processus de décision.

4.6. L'ampleur que prendront les dépenses de transport en faveur de la cohésion après l'élargissement devrait être examinée avec rigueur dès maintenant. Il devient de plus en plus impératif que les économies régionales ouvertes à la mondialisation donnent l'exemple en matière d'efficacité de la distribution des ressources et du contrôle des dépenses.

4.7. Il y a lieu de procéder à une évaluation claire de l'impact de la tarification des infrastructures sur les régions périphériques afin de mettre en évidence les répercussions sur la production en cas de possibilité indéniable de perte nette au détriment des mesures en faveur de la cohésion.

4.8. Il estime également que les régions périphériques isolées par la mer, telles qu'il en existe notamment en Grèce et en Irlande, ou par la distance comme par exemple dans la péninsule ibérique, ou encore en raison de services de transport de qualité médiocre avec les pays tiers limitrophes, devraient pouvoir bénéficier d'une aide du fait qu'elles sont et resteront désavantagées en matière de coût des transports. Le niveau du PNB ne devrait pas être le seul critère en la matière. Parmi d'autres indicateurs pourrait figurer, par exemple, l'accessibilité. Le financement peut être étendu à d'autres pays que ceux de la cohésion.

4.9. Le Comité est d'avis que la consultation avec les partenaires sociaux dans les régions de la cohésion peut avoir une incidence constructive sur les programmes et pourrait accroître le caractère polyvalent des dépenses en vue d'optimiser les principes décrits au paragraphe 2.1.

4.10. La Commission devrait examiner le financement à long terme des transports en tant qu'aspect de la cohésion, et définir les liens qui peuvent exister avec le développement économique équilibré, l'amélioration des services aux personnes défavorisées, et l'aide à l'élargissement. Bien que la Commission soit consciente des difficultés en la matière, ces

(1) JO C 56 du 24.2.1997, p. 31; JO C 138 du 18.5.1999, p. 7.

dernières sont peu susceptibles de diminuer dans une Union européenne élargie et l'adoption d'essais comparatifs en matière de qualité est souhaitable en tant qu'aide. Par définition, cela exige que l'accent soit mis beaucoup plus sur la stratégie et l'attribution de ressources en faveur des transports publics.

4.11. Le Comité souligne que le présent avis a les mêmes objectifs que celui sur le schéma de développement de l'espace communautaire⁽¹⁾ qu'il a adopté en septembre 1998, s'agissant dans les deux cas d'une «inflexion des politiques ayant un impact sur le territoire». Dans son avis antérieur, le Comité soulignait que la qualité de la vie devrait être un objectif fondamental de toute démarche territoriale. Il signalait aussi notamment que les «zones de montagnes» présentent certains traits périphériques. Cela confirme que les approches transnationales et transfrontalières devraient être coordonnées et des liens établis entre toutes les politiques de redressement socioéconomique. Le Comité fait observer les risques associés à une concentration excessive d'activités au centre au détriment de la périphérie, et estime que des liens interpériphériques pourraient contribuer à compenser les tendances centripètes.

4.12. Le Comité réitère les points de vue exprimés dans son avis de septembre 1998 sur la proposition de la Commission relative à l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens⁽²⁾, qui permettra à la Commission de financer à 100 % des études à caractère stratégique. Ces études devraient contribuer à soutenir et à améliorer l'évaluation de l'impact des dépenses liées à la cohésion. Il est à noter que le budget transport des RTE proposé pour les années 2000 à 2006 s'élève à 4,992 milliards d'écus, ce qui constitue une augmentation de 277 % par rapport à la période 1995-1999. Étant donné cette accélération et ce volume, l'on peut se demander si l'impact de la cohésion sur le développement des transports sera mesurable.

4.13. Le Comité est d'avis que la Commission devrait tenir compte des demandes de développement de lignes aériennes et de chemin de fer, malgré les coûts d'investissement initiaux élevés, dans les régions périphériques et particulièrement pour relier les pays concernés par l'élargissement.

4.14. Avec l'approche de l'élargissement, le Comité estime que les erreurs passées de certains projets dans le domaine des transports et de la cohésion ne doivent pas se reproduire et qu'il y a lieu de développer au niveau central et de déléguer aux régions pour adoption et application une vision stratégique qui coordonne, notamment, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la création d'emplois et le développement rural, y compris le cas échéant, au niveau transfrontalier. L'importance du programme ISPA est digne d'être soulignée.

4.15. Le Comité est d'avis qu'une future communication en la matière devrait être restructurée afin de comprendre:

- une définition de la cohésion basée sur le développement spatial et les objectifs de la cohésion proprement dits;
- l'identification des objectifs et des indicateurs de performance spécifiques;
- un examen des stratégies actuelles concernant le RTE-T, le Fonds de cohésion et la partie transport du Feder;
- une modélisation des répercussions du RTE-T, des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, ainsi que du financement de la BEI et du FEI, au niveau régional;
- l'adoption de priorités sur la base de ces répercussions sur l'accessibilité, la compétitivité, le PIB (actuel et potentiel) et les carences en infrastructure.

5. Conclusions

5.1. Le Comité est d'avis que la raison d'être de la communication devrait être clarifiée et ses objectifs clairement énoncés. Il estime que le message essentiel devrait être la nécessité d'une compatibilité entre les objectifs suivants de l'UE:

- améliorer les perspectives de développement économique, la compétitivité et l'emploi dans les régions périphériques;
- favoriser un développement équilibré dans les 15 États membres et créer des conditions favorables à l'intégration de nouveaux États membres;
- promouvoir une mobilité durable en accordant une importance et un degré de priorité considérables à l'amélioration des transports publics;
- assurer la disponibilité de services de transport abordables aux personnes tributaires des transports en commun et à mobilité réduite, et
- adopter les meilleures pratiques pour gérer l'impact sur l'environnement de la construction des infrastructures de transport et des services de transport retenus et soutenus dans le cadre des programmes financés par le Fonds de cohésion. Il est communément admis que les transports routiers sont l'un des principaux responsables de la pollution.

5.2. Il est essentiel que les modalités de planification, d'évaluation, d'estimation et de contrôle, ainsi que l'adoption des indicateurs et des techniques de mesure, se fondent sur les programmes de recherche et développement technologiques et sur d'autres programmes de recherche.

5.3. Il est également impératif que soient développés les principes à appliquer pour les régions périphériques de manière à assurer une tarification équitable, efficace et non pénalisante

⁽¹⁾ JO C 407 du 28.12.1998, p. 85.

⁽²⁾ JO C 407 du 28.12.1998, p. 120.

du fait de l'absence de solutions de rechange ou d'une demande insuffisante pour la viabilité des services.

5.4. L'élargissement impliquera des problèmes supplémentaires tant pour les nouveaux que pour les actuels États

membres, ainsi qu'aux frontières de l'UE. Il repoussera le centre de gravité de l'UE vers l'est ce qui accentuera les problèmes que rencontrent déjà les régions périphériques existantes et aura un impact sur les régions périphériques nouvellement créées. Il y a lieu d'en prendre pleinement conscience.

Bruxelles, le 7 juillet 1999.

La Présidente
du Comité économique et social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
