

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, modifiant le règlement (UE) 2021/1153 et le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant le règlement (UE) n° 1315/2013

[COM(2022) 384 final/2 — 2021/0420 (COD)]

(2023/C 75/28)

Rapporteur général: **Stefan BACK**

Consultation	Parlement européen, 3.10.2022 Conseil de l'Union européenne, 6.10.2022
Base juridique	Article 172 et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en session plénière	27.10.2022
Session plénière n°	573
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	155/0/0

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) rappelle que, dans son avis sur la proposition de révision du règlement relatif au RTE-T et aux corridors de fret ferroviaire ⁽¹⁾ [ci-après la «proposition RTE-T» ⁽²⁾], il a loué l'attention accrue portée aux liaisons avec les pays voisins de l'Union européenne, dont ses partenaires et les pays engagés dans le processus d'adhésion.

1.2. La proposition RTE-T a été publiée en décembre 2021, soit peu avant l'agression russe contre l'Ukraine, qui a débuté en février 2022. Le CESE souscrit à l'évaluation faite dans la proposition modifiée selon laquelle cet acte a redéfini le paysage géopolitique, mis en lumière la vulnérabilité de l'Union face à des événements perturbateurs imprévus survenant au-delà de ses frontières, et attiré l'attention sur le fait que le marché intérieur de l'Union et son réseau de transport ne peuvent être considérés isolément au moment d'élaborer la politique de l'Union.

1.3. Cette situation a mis en relief à juste titre la nécessité d'apporter de toute urgence une aide à l'Ukraine, notamment en améliorant la connectivité des transports avec l'Union afin de préserver et d'améliorer la mobilité et les flux de marchandises entre le pays et l'Union. En particulier, il s'impose de manière impérieuse d'aider à transporter les récoltes de céréales hors d'Ukraine, les ports de la mer Noire étant indisponibles en raison du blocus dont ils font l'objet de la part de la Russie.

1.4. Le CESE convient que la mise en place rapide de routes logistiques de substitution utilisant tous les modes de transport reliant l'Union à l'Ukraine est vitale pour l'économie du pays et sa reprise économique, ainsi que pour la stabilisation des marchés alimentaires mondiaux et la sécurité alimentaire.

1.5. Le CESE soutient également le plan d'action présenté dans la communication sur les corridors de solidarité, qui vise à améliorer les connexions transfrontalières (route-route, rail-route et rail-rail) entre l'Union et l'Ukraine, notamment en ajoutant des points de passage frontalier, et à étudier l'extension des corridors du RTE-T central en Ukraine.

1.6. Le CESE note en outre avec satisfaction que le plan d'action prévoit également des «appels à propositions au titre du MIE» (mécanisme pour l'interconnexion en Europe), qui permettront d'axer tout particulièrement le soutien apporté sur les projets visant à améliorer l'interopérabilité et la connectivité du réseau de transport de l'Union avec l'Ukraine.

⁽¹⁾ JO C 290 du 29.7.2022, p. 120.

⁽²⁾ COM(2021) 812 final.

1.7. Le CESE soutient donc pleinement l'extension du RTE-T à l'Ukraine et à la Moldavie sur la base des cartes indicatives figurant à l'annexe IV de la proposition modifiée; cette proposition arrive à point nommé et pourrait, à terme, apporter de la valeur ajoutée, notamment en améliorant les possibilités d'établir des flux de transport fluides et sans rupture entre l'Ukraine et l'Union.

1.8. Le CESE souscrit pleinement au message politique fort que véhicule l'intégration des liaisons en Ukraine dans la principale priorité du RTE-T, à savoir les corridors de transport européens, avec leur solide système de mise en œuvre reposant sur des coordonnateurs, des plans de travail, divers groupes de travail et, en vertu de la proposition RTE-T, une obligation de donner force juridique aux plans de travail au moyen d'un acte d'exécution.

1.9. Le CESE déplore toutefois que ni les dispositions générales relatives à la coopération avec les pays tiers, ni les dispositions relatives à la mise en application de l'instrument des corridors de transport européens et des priorités horizontales ne semblent fournir une base juridique permettant d'étendre aux pays tiers l'application des priorités des corridors ou leur système de mise en œuvre, y compris les coordonnateurs, la gouvernance, le plan de travail du coordonnateur européen ou l'acte d'exécution.

1.10. Le CESE réclame donc un système de mise en œuvre solide et crédible pour les liaisons qui doivent être considérées comme faisant partie des corridors de transport européens, s'appuyant éventuellement sur le renforcement et la multiplication des groupes de travail sur la coopération avec les pays tiers.

1.11. Compte tenu du contexte politique actuel, il semble également approprié, et conforme aux sanctions imposées, d'éliminer les liaisons RTE-T indicatives en Russie et en Biélorussie.

1.12. Le CESE constate avec étonnement que la proposition modifiée comporte un engagement explicite à envisager le rétablissement des liaisons en Biélorussie, ainsi que des liaisons entre ce pays et les États membres de l'Union, si le pays évolue vers la démocratie, alors qu'aucun engagement similaire n'est pris en ce qui concerne la Russie. Le CESE estime qu'il convient d'éviter de prendre des engagements de ce type pour l'avenir.

1.13. Le CESE note que l'élimination des liaisons entre les États membres et la Russie semble avoir posé des problèmes à certains d'entre eux, étant donné qu'un certain nombre de ces liaisons demeurent importantes pour leur connectivité interne. Il recommande d'accorder toute l'attention requise à l'importance éventuelle de ces liaisons à l'intérieur de l'Union.

1.14. Le CESE convient également de l'évidente nécessité de traiter la question des différences d'écartement des rails entre l'Union et l'Ukraine, même si les changements à cet égard peuvent prendre un certain temps avant de se matérialiser et ne sont donc guère susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes immédiats et urgents qui se posent en matière d'efficacité.

1.15. Le CESE propose de restreindre aux seuls corridors de transport européens l'exigence d'une conversion à l'écartement standard européen de 1 435 mm, de manière à assurer la cohérence et la bonne coordination du processus, étant donné que l'obligation faite aux États membres d'établir des plans de conversion se limite à ces corridors.

1.16. Le CESE prévient que la proposition selon laquelle toute nouvelle infrastructure ferroviaire sur le RTE-T central ou global devrait être construite selon l'écartement standard européen de 1 435 mm pourrait créer des problèmes de cohérence interne extrêmement complexes dans les États membres présentant des écartements de voie différents.

2. Observations générales — contexte

2.1. *Liaisons avec l'Ukraine et la Moldavie et élimination/déclassement des liaisons en Russie et en Biélorussie ainsi qu'avec ces pays*

2.1.1. La proposition soumise par la Commission le 27 juillet 2022 en vue de modifier sa proposition RTE-T de décembre 2021 ⁽³⁾ (ci-après la «proposition modifiée») trouve son origine dans la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et ses effets sur les chaînes d'approvisionnement, qui ont fait ressortir l'importance des liaisons du RTE-T avec les pays partenaires voisins.

⁽³⁾ COM(2022) 384 final.

2.1.2. L'article 9 de la proposition présentée par la Commission en décembre (proposition RTE-T) prévoit une coopération avec les pays tiers afin de relier le RTE-T à leurs infrastructures et de renforcer d'une manière durable la croissance économique et la compétitivité. Parmi les points abordés figurent l'extension de la politique du RTE-T aux pays tiers, des procédures de contrôle aux frontières et une surveillance devant assurer la fluidité des flux de trafic, l'achèvement des liaisons d'infrastructure pertinentes, l'interopérabilité, la facilitation du transport par voie navigable et le développement de systèmes TIC. Les cartes associées spécifient un réseau central et global conformément aux critères définis dans le règlement RTE-T⁽⁴⁾.

2.1.3. Des critères spécifiques sont établis pour les corridors de transport européens, distincts de ceux applicables au réseau central et global. Les corridors sont les parties du RTE-T qui revêtent la plus haute importance stratégique (article 7 de la proposition RTE-T); ils font l'objet de priorités générales spécifiques, distinctes des réseaux central et global (articles 12 et 13), et possèdent leurs propres règles de mise en œuvre (chapitre V, articles 50 à 54).

2.1.4. La communication de la Commission sur les corridors de solidarité UE-Ukraine⁽⁵⁾ recense un certain nombre de défis en matière d'infrastructures que l'Union et ses pays voisins doivent relever pour soutenir l'économie et le redressement de l'Ukraine et pour résoudre les problèmes d'approvisionnement et de connectivité entre l'Union, l'Ukraine et les marchés mondiaux. Elle propose d'étudier l'extension des corridors de transport européens à l'Ukraine et à la Moldavie afin de préserver les importations et les exportations, y compris l'exportation des récoltes hors d'Ukraine. Un accord de haut niveau sur les cartes indicatives du RTE-T en Ukraine a été signé en mai 2022.

2.1.5. Le 14 juillet 2022, la Commission a adopté un règlement délégué comportant des cartes indicatives pour le réseau RTE-T en Ukraine et en Moldavie, afin d'étendre les normes du RTE-T aux pays voisins pour assurer des liaisons sans rupture. Ces cartes font désormais partie de la proposition modifiée, qui comprend également des cartes prolongeant plusieurs corridors du RTE-T en Ukraine et en Moldavie.

2.1.6. La proposition modifiée supprime également les liaisons indicatives du RTE-T en Russie et en Biélorussie.

2.1.7. Les connexions entre le réseau des États membres et lesdites liaisons ont en outre été déclassées et font désormais partie du réseau global.

2.2. Écartement des rails

2.2.1. La communication sur les corridors de solidarité avec l'Ukraine recense également les goulets d'étranglement dus à la divergence entre l'écartement des rails de 1 520 mm en vigueur en Ukraine et celui de 1 435 mm qui a cours au sein de l'Union, laquelle pose problème en raison des capacités de transbordement actuellement insuffisantes.

2.2.2. La proposition modifiée vise à harmoniser l'écartement des rails sur le réseau central et global de l'Union afin d'atteindre, à terme, un écartement commun de 1 435 mm. Les nouvelles infrastructures ferroviaires doivent être construites avec cet écartement et les États membres dont l'écartement est différent, en tout ou en partie, sont tenus d'élaborer, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement, un plan en vue de convertir à un tel écartement les lignes ferroviaires existantes sur les corridors de transport européens. Les plans doivent être coordonnés avec les États membres voisins concernés.

2.2.3. Les plans de conversion indiqueront les lignes ferroviaires qui ne seront pas converties et comprendront une analyse coûts-avantages justifiant cette décision, couvrant notamment l'incidence sur l'interopérabilité.

2.2.4. Les priorités pour la planification des infrastructures et des investissements liés aux plans de conversion devraient être incluses dans le premier plan de travail des coordonnateurs européens des corridors de transport européens comportant des lignes ferroviaires de fret dont l'écartement des voies diffère de l'écartement standard européen.

2.2.5. L'Irlande est exemptée de l'obligation d'harmonisation des écartements (articles 15 et 16 de la proposition RTE-T).

3. Observations générales

3.1. Le CESE rappelle qu'il a loué, dans son avis sur la proposition RTE-T, l'attention accrue portée aux liaisons avec les pays voisins de l'Union européenne, dont ses partenaires et les pays engagés dans le processus d'adhésion.

⁽⁴⁾ Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).

⁽⁵⁾ COM(2022) 217 final.

3.2. La proposition RTE-T a été publiée en décembre 2021, soit peu avant l'agression russe contre l'Ukraine, qui a débuté en février 2022. Le CESE souscrit à l'évaluation faite dans la proposition modifiée selon laquelle cet acte a redéfini le paysage géopolitique, mis en lumière la vulnérabilité de l'Union face à des événements perturbateurs imprévus survenant au-delà de ses frontières, et attiré l'attention sur le fait que le marché intérieur de l'Union et son réseau de transport ne peuvent être considérés isolément au moment d'élaborer la politique de l'Union.

3.3. Cette situation a mis en relief à juste titre la nécessité d'apporter de toute urgence une aide à l'Ukraine, notamment en améliorant la connectivité des transports avec l'Union afin de préserver et d'améliorer la mobilité et les flux de marchandises entre le pays et l'Union. En particulier, il s'impose de manière impérieuse d'aider à transporter les récoltes de céréales hors d'Ukraine, les ports de la mer Noire étant indisponibles en raison du blocus dont ils font l'objet de la part de la Russie.

3.4. La nécessité d'agir pour assurer une mobilité et des flux de transport adéquats entre l'Union et l'Ukraine a été évoquée pour la première fois dans la communication susmentionnée sur les corridors de solidarité UE-Ukraine, et un certain nombre de mesures ont depuis lors été prises pour y répondre, notamment en promouvant le développement adéquat des infrastructures à travers l'Ukraine et des extensions indicatives des liaisons du RTE-T vers ce pays, conformément aux dispositions de la proposition RTE-T relatives à la coopération avec les pays tiers.

3.5. Le CESE convient que la mise en place rapide de routes logistiques de substitution utilisant tous les modes de transport reliant l'Union à l'Ukraine est vitale pour l'économie du pays et sa reprise économique, ainsi que pour la stabilisation des marchés alimentaires mondiaux et la sécurité alimentaire.

3.6. Le CESE note également que la capacité des terminaux et points de passage frontalier concernés, par exemple aux points de passage à double écartement, doit être améliorée de toute urgence, comme le souligne la communication sur les corridors de solidarité.

3.7. Le CESE soutient également le plan d'action présenté dans la communication sur les corridors de solidarité, qui vise à améliorer les connexions transfrontalières (route-route, rail-route et rail-rail) entre l'Union et l'Ukraine, notamment en ajoutant des points de passage frontalier, à étudier l'extension des corridors du RTE-T central en Ukraine en vue d'assurer une meilleure connectivité grâce au développement de lignes ferroviaires à écartement européen standard vers l'Ukraine et la Moldavie, ainsi qu'à améliorer la connectivité et la navigabilité sur le corridor Rhin-Danube au profit d'un trafic plus efficace.

3.8. Le CESE note en outre avec satisfaction que le plan d'action prévoit également des «appels à propositions au titre du MIE» (mécanisme pour l'interconnexion en Europe), qui permettront d'axer tout particulièrement le soutien apporté sur les projets visant à améliorer l'interopérabilité et la connectivité du réseau de transport de l'Union avec l'Ukraine.

3.9. Le CESE soutient donc pleinement l'extension du RTE-T à l'Ukraine et à la Moldavie sur la base des cartes indicatives figurant à l'annexe IV de la proposition modifiée; cette proposition arrive à point nommé et pourrait, à terme, apporter de la valeur ajoutée, notamment en améliorant les possibilités d'établir des flux de transport fluides et sans rupture entre l'Ukraine et l'Union.

3.10. Le CESE prend acte du fait que les cartes indicatives des infrastructures RTE-T de l'Ukraine figurant à l'annexe IV de la proposition modifiée classent les liaisons, les terminaux, les ports et les aéroports comme appartenant au réseau central ou au réseau global, conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la proposition RTE-T.

3.11. Les liaisons indicatives à l'intérieur de l'Ukraine sont également intégrées aux corridors de transport européens, étendant le corridor mer du Nord-Baltique, le corridor Scandinavie-Méditerranée, le corridor mer Baltique-mer Adriatique, le corridor Rhin-Danube et le corridor mer Baltique-mer Noire vers l'Ukraine au moyen des cartes figurant à l'annexe III de la proposition modifiée.

3.12. Le CESE souscrit pleinement au message politique fort que véhicule l'intégration des liaisons en Ukraine dans la principale priorité du RTE-T, à savoir les corridors de transport européens, avec leur solide système de mise en œuvre reposant sur des coordonnateurs, des plans de travail, divers groupes de travail et, en vertu de la proposition RTE-T, une obligation de donner force juridique aux plans de travail au moyen d'un acte d'exécution.

3.13. Le CESE déplore toutefois que ni les dispositions générales relatives à la coopération avec les pays tiers, ni les dispositions relatives à la mise en application de l'instrument des corridors de transport européens et des priorités horizontales ne semblent fournir une base juridique permettant d'étendre aux pays tiers l'application des priorités des corridors ou leur système de mise en œuvre, y compris les coordonnateurs, la gouvernance, le plan de travail du coordonnateur européen ou l'acte d'exécution. Seul l'article 52, paragraphe 3, point f), relatif à la gouvernance des corridors autorise la création de groupes de travail sur la coopération avec les pays tiers, mais cela ne semble pas modifier le champ d'application des dispositions relatives aux corridors transeuropéens.

3.14. Le CESE réclame donc un système de mise en œuvre solide et crédible pour les liaisons qui doivent être considérées comme une extension des corridors de transport européens, s'appuyant éventuellement sur le renforcement et la multiplication des groupes de travail sur la coopération avec les pays tiers.

3.15. Compte tenu du contexte politique actuel, il apparaît également approprié, et conforme aux sanctions imposées, d'éliminer les liaisons RTE-T indicatives en Russie et en Biélorussie.

3.16. Le CESE constate cependant avec étonnement que la proposition modifiée comporte un engagement explicite à envisager le rétablissement des liaisons en Biélorussie, ainsi que des liaisons entre ce pays et les États membres de l'Union, si le pays évolue vers la démocratie conformément à un plan de l'Union en la matière, alors qu'aucune perspective de ce type n'est évoquée en ce qui concerne la Russie. Même s'il n'existe pas de plan spécifique de l'Union en ce qui concerne la démocratie en Russie, la différence d'approche est difficile à comprendre. Le CESE recommande donc d'éviter de prendre ce type d'engagement pour l'avenir.

3.17. Le CESE note que l'élimination des liaisons entre les États membres et la Russie semble avoir posé des problèmes à certains d'entre eux. Le ministre finlandais des transports a ainsi critiqué le caractère général de ces mesures, étant donné que certaines de ces liaisons demeurent importantes pour la connectivité interne des pays concernés. Le CESE recommande d'accorder toute l'attention requise à l'importance éventuelle de ces liaisons à l'intérieur de l'Union.

3.18. Le CESE convient également de l'évidente nécessité de traiter la question des différences d'écartement des rails entre l'Union et l'Ukraine, même si les changements à cet égard peuvent prendre un certain temps avant de se matérialiser et ne sont donc guère susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes immédiats et urgents qui se posent en matière d'efficacité.

3.19. Le CESE note que l'obligation de conversion à un écartement des rails de 1 435 mm a été élargie, et que la possibilité de conserver d'autres écartements a été réduite, au moyen des modifications proposées aux articles 15 et 16 et du nouvel article 16 *bis*. Étant donné que la mise en œuvre de la conversion à un écartement de 1 435 mm se concentre sur les corridors de transport européens — ceux-ci étant les seuls concernés par les plans de conversion devant être élaborés par tous les États membres —, une obligation générale de construire toutes les nouvelles lignes selon l'écartement de 1 435 mm semble incompatible avec l'objectif principal de l'article 16 *bis*, qui est d'assurer la cohérence ainsi qu'un transport ferroviaire sans rupture sur les corridors transeuropéens.

3.20. Le CESE propose dès lors de restreindre l'exigence de conversion aux seuls corridors de transport européens, de manière à assurer la cohérence et la bonne coordination du processus.

3.21. Le CESE s'étonne de l'obligation générale énoncée dans la proposition d'article 16 *bis*, paragraphe 1, selon laquelle toute nouvelle infrastructure ferroviaire devrait être construite selon l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm, et ce, apparemment, quelle que soit la configuration du réseau environnant, étant donné qu'elle pourrait générer des problèmes de cohérence interne et de goulet d'étranglement extrêmement complexes dans les États membres affichant des écartements de voie différents.

3.22. Il y a lieu de noter que la réduction des possibilités d'exemption pour les écartements divergents a suscité des inquiétudes, par exemple en Finlande, où la proportionnalité de la proposition à cet égard a été mise en doute.

Bruxelles, le 27 octobre 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG
