

NOTE DE COMMISSION

COMMISSION DES TRANSPORTS ET DU TOURISME (TRAN)

Objet : Commentaires des autorités françaises sur le projet de rapport publié en commission TRAN concernant la proposition de règlement 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.

Réf. : 2021/0420(COD)

Rapporteurs : Barbara THALER (PPE, Autriche) / Dominique RIQUET (Renew, France)

Les autorités françaises soutiennent les objectifs généraux de révision du règlement RTE : durabilité, efficacité, cohésion territoriale.

Elles saluent l'inscription forte du RTE-T dans la trajectoire de verdissement et de transition numérique du secteur des transports, les mesures de simplification afin d'accroître l'efficacité du RTE-T comme outil au service du report modal, la clarification et le renforcement de la place des nœuds urbains dans le RTE-T, l'adaptation aux besoins des territoires pour le développement des terminaux de fret multimodaux ainsi que la stabilité dans la cartographie du réseau.

En revanche, les autorités françaises estimeraient nécessaire de revoir en opportunité et en étendue certaines exigences techniques que la proposition de la Commission tend à renforcer significativement comparativement au règlement actuel, notamment dans le domaine ferroviaire, mais aussi routier et aéroportuaire, voire fluvial, afin de prioriser les investissements qui auront le plus d'impact socio-économique et environnemental et de ne pas multiplier les exigences s'appliquant de manière indiscriminée à des infrastructures pour lesquelles les enjeux sont moindres.

Elles souhaiteraient également que les dispositifs de gouvernance proposés soient revus en réduisant la charge administrative et en prenant davantage en compte le rôle des autorités nationales et locales, qui sont – de très loin – les plus grands financeurs de ces projets ayant un fort impact sur leur territoire.

Le règlement sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (dit règlement RTE-T) a été adopté en 2013. Il définit le tracé et les composantes du réseau RTE-T, les exigences techniques auxquelles doivent satisfaire les infrastructures et les échéances de réalisation du réseau.

La Commission a procédé à une évaluation de ce règlement qui a mis en évidence des obstacles à la réalisation effective du RTE-T et a souligné la nécessité d'une révision pour rendre ce réseau plus durable et efficace.

La Commission a donc publié le 14 décembre 2021 une proposition de règlement RTE-T abrogeant celui de 2013. Elle a été complétée par une proposition amendée publiée le 27 juillet 2022.

1. Soutien des autorités françaises aux objectifs généraux et à certaines mesures de simplification

La Commission présente ce règlement comme un outil au service des objectifs de transition écologique et numérique de la mobilité, tels que détaillés dans la Stratégie Européenne pour une Mobilité durable et intelligente. Les autorités françaises soutiennent **l'inscription de ce texte dans la poursuite des objectifs de durabilité, d'efficacité et de cohésion territoriale.**

Les autorités françaises soutiennent en particulier la trajectoire de verdissement des transports via l'alignement cohérent des dispositions du règlement RTE-T et du règlement sur les infrastructures de recharge en carburants alternatifs (AFIR). Cette recherche de **cohérence entre les différents textes européens du paquet « ajustement à l'objectif 55 » et du paquet « mobilité verte et efficace »**

est bienvenue et souhaitable. D'autre part, les autorités françaises saluent le fort **accent mis sur le report du trafic vers des modes propres comme le transport ferroviaire, que cela soit pour le transport de passagers ou de marchandises.** A cette volonté de verdissement des transports s'ajoute également l'enjeu de numérisation alors que de nombreuses innovations sont en cours de déploiement dans le secteur. Cette **dimension numérique est clé pour améliorer notamment la résilience du réseau** et accroître aussi bien son efficacité que son interopérabilité.

L'efficacité du RTE-T est également recherchée grâce à des mesures de **simplification comme l'alignement entre les corridors de fret ferroviaire et les corridors multimodaux du réseau central**, ou encore l'avènement du concept d'**espace maritime européen** qui se concentre sur le transport maritime courte distance. Il s'agit de mesures importantes pour plus de cohérence.

La place et le rôle des nœuds urbains dans le règlement sont également clarifiés afin de mieux articuler trafic local et trafic longue distance, et répondre au besoin de déploiement de centres multimodaux de transports de passagers et de fret pour davantage de report modal. **Les enjeux de report modal dans ces aires urbaines sont clés pour répondre à la transition écologique des mobilités.** Plus globalement, les autorités françaises soutiennent le principe consistant à accroître et mieux déployer les capacités de terminaux de fret sur le réseau RTE-T en fonction des besoins identifiés.

2. Réserves des autorités françaises liées au besoin de réalisme dans les dispositions du règlement

Les autorités françaises souhaiteraient que la révision de ce règlement **conserve suffisamment de flexibilité** au regard des **réalités socio-économiques et des capacités d'exécution et de financement disponibles.** Or, la proposition de la Commission tend à renforcer significativement le niveau des exigences en les appliquant souvent uniformément sur tout le réseau, qu'il soit du niveau central, central étendu ou global, et cela indépendamment des besoins et des impacts attendus en matière de report modal ou d'interopérabilité. Elle rapproche également certaines échéances de réalisation, en particulier pour le déploiement du système européen de surveillance du trafic ferroviaire (ERTMS) sur tout le réseau global en 2040 et l'application des exigences ferroviaires sur l'ensemble du réseau, ce qui met la France particulièrement en difficulté en raison de la grande superficie de son réseau.

Si la Commission justifie ces exigences élevées par l'argument environnemental, l'étude d'impact de la révision met en évidence des problèmes de proportionnalité. En effet, l'ensemble des mesures prévues dans le règlement actuel et sa révision vont nécessiter **1900 milliards d'euros d'investissements d'ici 2050 dans l'Union.** En comparaison, les impacts de la révision du règlement sur la baisse des émissions de CO₂¹, sur la baisse de la pollution de l'air, sur la réduction de la congestion et sur l'amélioration de sécurité sont estimés à environ 8 milliards d'euros (respectivement à 0,4, 0,4, 2,9 et 3,9) d'ici 2050 comparativement au scénario de référence². Un meilleur équilibre devrait donc être recherché entre les moyens financiers et techniques à déployer et les résultats attendus en se focalisant plutôt sur les exigences et projets qui apportent le maximum de bénéfices par euro investi.

Par ailleurs, des exigences trop élevées pour l'ensemble des infrastructures de transports pourraient aussi entraîner un **effet d'éviction en contraignant fortement les autorités nationales et locales dans leurs choix en matière d'investissements sur leurs réseaux, notamment ferroviaires.** En effet, les budgets nationaux et locaux étant limités, le risque existerait à ce moment-là de devoir réduire d'autres investissements comme par exemple ceux consacrés à la mobilité du quotidien ou ceux nécessaires au bon usage des infrastructures (entretien, modernisation). Or, les investissements dans les transports du quotidien et les lignes régionales sont susceptibles, dans de nombreuses situations, d'avoir un impact plus significatif par euro investi sur le report modal des passagers que

¹ Selon l'étude d'impact, les nouvelles exigences proposées dans la révision permettraient d'accroître la réduction des émissions de CO₂ sur le réseau global seulement de 0,1 % en 2040 et de 0,3 % en 2050, et sur le réseau central de 0,4 % en 2040 et en 2050.

les investissements sur les lignes transfrontalières et longue distance. Il conviendrait donc de trouver un meilleur équilibre.

Si les autorités françaises souhaitent la réalisation la plus rapide et la plus complète du RTE-T, elles privilégient la recherche de **dispositions proportionnées, adaptées aux enjeux et aux moyens et visant prioritairement les investissements aux impacts positifs les plus significatifs**, a fortiori dans le contexte actuel d'inflation des coûts des projets d'infrastructure. Elles sont donc favorables aux mesures suivantes :

- Introduire des **échéances** et exigences de réalisation mieux proportionnées ;
- Revoir en opportunité et en étendue certaines exigences spécifiques, avec l'introduction d'une approche fondée sur la **hiérarchisation des investissements** en cohérence avec les besoins et les capacités financières et d'exécution des autorités nationales et locales ;
- Renforcer le principe d'une **gouvernance raisonnée et axée sur la coopération et la coordination** notamment en limitant le nombre et le champ des actes d'exécution.

3. Eléments d'analyse du projet de rapport publié en commission TRAN

De manière générale, le projet de rapport renforce le niveau des exigences contenues dans la proposition de la Commission ainsi que les contraintes sur les Etats membres et resserre les délais de réalisation des projets.

Le rapport insiste sur le caractère hautement prioritaire du réseau central dans la réalisation du RTE-T. Cela rejoint la position des autorités françaises attachée au besoin de hiérarchiser et prioriser les investissements sur le RTE-T afin notamment de tenir compte des contraintes financières des Etats membres. Cependant, les rapporteurs ne prévoient pas de moduler l'intensité des exigences par rapport à la nature du réseau (central, central étendu, global) et rendent davantage contraignant le respect des échéances 2030 par les Etats membres (procédures d'infraction).

Le projet de rapport est ambitieux sur la prise en compte des nœuds urbains dans le RTE-T, ce qui rejoint la position des autorités françaises qui souligne l'importance de ces nœuds urbains en raison de leur concentration des émissions de CO₂ liées aux transports mais aussi de leur potentiel de report modal. Il sera important d'assurer le respect du principe de subsidiarité s'agissant des exigences associées aux nœuds urbains au regard du rôle essentiel joué par les collectivités locales en matière de politiques de transports dans ces nœuds urbains.

Le projet de rapport présente de nombreuses propositions renforçant la **prise en compte des modes doux**, en ligne avec la position des autorités françaises

Néanmoins, sur les **exigences en matière d'infrastructures**, le projet de rapport ne prévoit pas la réintroduction de la clause de flexibilité permettant de tenir compte des capacités financières des Etats membres dans la réalisation des projets. Le projet de rapport prévoit également de restreindre les possibilités d'exemptions de la part de la Commission (notamment en cas d'analyse socio-économique négative sur un projet), de sorte que les exemptions pour l'ERTMS ou pour les exigences liées à la vitesse sur le réseau ferroviaire sont supprimées. Ces exemptions apparaissent au contraire essentielles aux autorités françaises pour garantir la meilleure allocation des ressources possibles et un déploiement cohérent de l'infrastructure.

Le projet de rapport prévoit de renforcer davantage les **exigences liées au déploiement de l'ERTMS** sur le RTE-T avec notamment une attention particulière portée à l'équipement des matériels roulants qui doit se faire de manière synchronisée et harmonisée avec le déploiement sur les voies, alors que les autorités françaises estiment nécessaires de mieux échelonner son déploiement.

Le projet de rapport ne propose pas d'assouplissement pour plusieurs exigences considérées comme potentiellement problématiques pour les autorités françaises (renforcement et extension des exigences de fret à tout le réseau, exigences de bonne navigation sur le fluvial, standard autoroutier ou équivalent sur le réseau global, connexion des aéroports avec le ferroviaire longue distance). Le

projet de rapport prévoit à l'inverse un renforcement des exigences opérationnelles pour le fret ferroviaire (temps de passage aux frontières).

Afin de mieux assurer le respect de **l'échéance de 2030 pour le réseau central**, le projet de rapport propose de renforcer la mise en cohérence entre les programmations nationales et la politique européenne, en y conditionnant notamment l'obtention de financements européens. Les autorités françaises ne sont pas favorables à de telles contraintes sur les Etats membres qui risquent de rendre impossibles certains investissements essentiels (mobilité du quotidien) et préféreraient maintenir un objectif de cohérence afin de réduire au maximum les écarts entre la planification nationale et la politique européenne du RTE-T.

Au-delà des propositions de la Commission qui renforcent déjà les **outils contraignants en matière de gouvernance** (multiplication des actes d'exécution, gestion des retards notamment), le projet de rapport propose d'ajouter des dispositions pour renforcer le rôle de la Commission en matière de contrôle, dont notamment un rapport de la Commission sur les projets ne respectant pas les échéances, la création d'un index de connectivité pour renforcer la surveillance, un renforcement du dispositif de notification des retards des Etats membres. Les autorités françaises sont attachées à une gouvernance fondée sur des principes de coopération et souhaiteraient que le rôle des coordinateurs européens reste un rôle de facilitateurs permettant une meilleure coordination entre les Etats membres.

Le projet de rapport renforce les dispositions liées à la **maintenance des infrastructures** (préconditions à l'obtention des fonds du MIE). Les autorités françaises souhaiteraient au contraire limiter au maximum les dispositions contraignantes sur la maintenance qui relève d'une compétence nationale, pour laquelle les Etats membres ne reçoivent aucune aide financière de l'Union européenne.

4. Pistes d'amendement possibles

Compte tenu des commentaires formulés ci-dessus, les autorités françaises suggèrent d'introduire des mesures visant à :

- **Chapitre I** : Réintroduire l'article 1.4 de l'actuel règlement qui permet, pour la réalisation des projets d'intérêt commun, de **tenir compte des capacités financières des Etats membres** ou du degré de maturité des projets ;
- **Chapitre III** : Modifier le champ des exigences spécifiques suivantes :
 - o **Articles 15 et 16** –
 - **Eviter une application uniforme de toutes les exigences relatives au fret** (charge à l'essieu de 22,5t, trains longs de 740m) sur l'ensemble du réseau global en priorisant les lignes du réseau global qui présentent un intérêt pour le transport de fret ;
 - **Privilégier les alternatives moins coûteuses au gabarit P400**, notamment l'utilisation de wagons surbaissés qui permettent de limiter le coût des travaux dans les tunnels et leurs impacts sur les circulations ferroviaires. Adopter pour ce faire une approche technologiquement neutre et encourageant l'innovation en matière de matériels roulants en faisant référence à l'objectif (la capacité à transporter des semi-remorques à toit plat hauts de 4m) plutôt qu'à la norme P400. A défaut, limiter le déploiement du gabarit P400 à certains axes du réseau central où cela serait justifié par des analyses socio-économiques ;
 - o **Article 17** – **Adopter une approche plus échelonnée du déploiement de l'ERTMS** compte tenu des coûts et des capacités d'exécution, en fixant l'échéance pour le réseau global à 2050 au lieu de 2040 ;
 - o **Article 22** – **Etablir les conditions d'un « bon niveau de navigation » de manière plus opérationnelle** et moins bureaucratique en s'appuyant notamment sur

l'expérience et l'expertise reconnues des commissions fluviales internationales, complétée par des lignes directrices, plutôt que sur des actes d'exécution de la Commission ;

- **Article 29 – Eviter toute spécification de caractéristiques pour les routes du réseau global.** Elles s'avèreraient disproportionnées en termes de coûts et d'impact sur l'environnement (suppression de l'exigence relative au gabarit autoroutier ou équivalent sur le réseau global) ;
 - **Article 33 – Réviser l'exigence de connexion ferroviaire longue distance des aéroports** concernés afin de permettre la connexion au réseau ferroviaire via un service de transport en commun décarboné (ferroviaire, tramways, métro, mais aussi bus zéro émission) ;
 - **Transversal (articles 15, 16, 17, 22, 25, 26, 29, 30, 33, 37) – Encadrer des régimes d'exemptions** prévus aux différentes sections du Chapitre III par des délais maximaux d'instruction et par des conditions claires pour donner de la visibilité aux porteurs de projets et éviter une trop grande lourdeur administrative lors de leur traitement par la Commission ;
- **Chapitre V et VI** : Revoir les dispositions suivantes, ayant trait à la gouvernance :
- **Supprimer le recours à des actes d'exécution pour chaque plan de travail des corridors (article 54.1)** compte tenu de la lourdeur et de la faible valeur ajoutée de tels instruments pour des corridors entiers, le maintien des actes d'exécution pour les sections transfrontières (**article 54.2**) étant en revanche soutenu ;
 - **Privilégier les démarches positives de résolution des difficultés** et de dialogues entre Commission et Etats membres plutôt que de mise en accusation et d'infraction en cas de retard dans la réalisation du RTE-T (**article 62**).

CONTACTS AUPRÈS DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Secrétariat général des affaires européennes

M. Jean-Philippe DUFOUR, jean-philippe.dufour@sgae.gouv.fr

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Jérôme AUDHUI, jerome.audhui@diplomatie.gouv.fr