

Contribution des Régions Ultrapériphériques au Livre Vert sur les Réseaux Transeuropéens de Transport (RTE-T)

(COM(2009) 44 final, du 4 février 2009)

Document de Synthèse

Les régions ultrapériphériques représentent un groupe de six îles et archipels réparti dans l’Océan Indien, la Caraïbe et la Macaronésie, ainsi qu’une enclave territoriale dans la forêt amazonienne. Les régions ultrapériphériques partagent:

- un très grand éloignement par rapport au continent européen, renforcé donc par l’insularité ou l’enclavement territorial (s’agissant de la Guyane). Etant très isolées dans leurs espaces géographiques et largement excentrées des grands courants d’échanges, les régions ultrapériphériques sont confrontées à l’impossibilité de tirer profit des avantages du marché de l’Union européenne ;
- une intégration au sein soit d’une aire géographique de proximité côtoyant des pays tiers de l’UE dont le niveau de développement est inférieur à celui des régions ultrapériphériques, soit d’un espace totalement isolé ;
- l’étroitesse du marché local et donc la dépendance économique vis-à-vis d’un petit nombre de produits ;
- des conditions géographiques (relief accidenté, densité de la forêt) et climatiques (vulnérabilité liée aux risques naturels notamment) particulières qui constituent des freins au développement des territoires.



	Açores PT	Madère PT	Canaries ES	Guadeloupe FR	Guyane FR	Martinique FR	Réunion FR
Localisation	Océan Atlantique	Océan Atlantique	Océan Atlantique	Mer des Caraïbes	Amérique du Sud	Mer des Caraïbes	Océan Indien
Distance (en km par rapport à la capitale de l’Etat d’appartenance)	1500	1000	2000	6800	7500	6850	9400
Distance (en km par rapport au 1 ^{er} continent de l’environnement régional)	1450 (Afrique du Nord – Maroc)	650 (Afrique du Nord – Maroc)	250 (Afrique du Nord – Maroc)	620 (Amérique du Sud – Venezuela)	--	450 (Amérique du Sud – Venezuela)	1700 (Afrique de l’Est – Mozambique)
Superficie (en km ²)	2.333	795	7.447	1.710	84.000	1.080	2.510
Population (habitants)	237.900	244.800	1.715.000	405.500	221.500	402.000	802.000

Sources : Eurostat



La problématique de l'accessibilité dans les régions ultrapérimériques prend plusieurs formes, notamment :

- L'accessibilité physique, portant sur la distance géographique, les infrastructures de connexion et les possibilités très contraintes en termes d'aménagement du territoire;
- L'accessibilité économique qui vise le lien entre les problématiques de connexion, la dispersion ou la concentration de l'activité économique et les fonctions de production.

Les contraintes résultant du manque d'accessibilité dans ces régions constituent des entraves fortes au principe de libre circulation des personnes, des biens et des services. Elles sont un obstacle notamment au déplacement de la main d'œuvre et occasionnent également des coûts additionnels d'acheminement des biens avec le continent européen.

La situation des RUP par rapport à la planification du RTE-T est la suivante :

- Les RUP sont exclues du **réseau routier**, à l'exception des connexions ports/aéroports de Gran Canaria et Tenerife (Canaries).
- Les RUP sont exclues du **réseau des autoroutes de la mer**, à l'exception des Açores, Canaries et Madère pour ce qui concerne l'extension des axes principaux du RTE-T aux pays tiers voisins (mais avec beaucoup de difficultés de mise en œuvre).
- Les RUP sont incluses dans le **réseau des aéroports et des ports maritimes**, selon les différentes classifications établies dans les Orientations.
- Les RUP sont exclues des **projets prioritaires**, alors même que plusieurs grands projets en infrastructures ont été menés sur place (et continuent de l'être) pour permettre leur désenclavement (exemples : construction des aéroports. Concrètement, le projet prioritaire 21 Autoroutes de la mer, définit trois routes maritimes qui n'incluent aucune RUP. Les projets d'interconnexion entre les RUP et le continent européen ne sont pas considérés comme étant prioritaires.

La présente contribution a pour objectif de proposer une adaptation des orientations stratégiques définies par la Commission européenne à la situation spécifique des RUP.



RTE-T: Tableau récapitulatif de la politique des transports applicable aux Régions Ultrapérimériques		
Planification du Réseau		
Type de réseau	Situation actuelle	Proposition nouvelles Orientations
Réseau routier	Les RUP sont exclues du réseau (sauf les connexions ports/aéroports à Gran Canaria et Tenerife)	Inclure les connexions ports/aéroports dans toutes les RUP (et pour toutes les îles dans le cas des archipels)
Réseau des ports maritimes	Les RUP sont incluses selon les différentes classifications	Inclure les ports maritimes des RUP dans le réseau prioritaire
Réseau d'aéroports	Les RUP sont incluses selon les différentes classifications	Inclure les aéroports des RUP dans le réseau prioritaire
Réseau des autoroutes de la mer	Les RUP sont exclues du réseau ¹	Inclure les RUP dans le réseau prioritaire des autoroutes de la mer
Extension du réseau aux pays tiers	Les RUP sont exclues du réseau	Inclure les connexions des RUP avec les pays tiers avoisinants
Financement du RTE-T		
Instrument financier	Situation actuelle	Proposition prochaine période
Ligne budgétaire UE pour le RTE-T	Aucun projet des RUP n'a reçu un financement UE ²	Critères de sélection incluant la cohésion et l'équilibre territorial
Fonds de Cohésion	Seules les RUP espagnole et portugaises sont éligibles au Fonds de cohésion. Les RUP françaises sont exclues.	
FEDER	Toutes les RUP sont éligibles.	
Programme Marco Polo	Les RUP sont exclues (elles ne remplissent pas les conditions)	Adaptation des conditions pour permettre l'accès aux RUP
Banque Européenne d'Investissement	Toutes les RUP y ont accès	Favoriser son utilisation dans les RUP
Règles sur les aides d'État dans le domaine des transports		
Aides d'État Transport	Situation actuelle	Proposition prochaine période
Transport maritime	Sans exceptions pour les RUP, empêchant les aides au démarrage de nouvelles lignes avec des pays tiers	Des exceptions pour les RUP. Possibilité d'aides au démarrage de nouvelles lignes avec des pays tiers
Transport aérien	Des exceptions pour les RUP, permettant les aides au démarrage de nouvelles lignes avec des pays tiers	Maintien des exceptions.
Systèmes de Transport Intelligent (STI)		
Type d'infrastructure	Situation actuelle	Proposition
Stations de référence (RIMS)	RIMS existant aux Canaries, Açores, Madère et Guyane	Implantation d'une RIMS à La Réunion permettant de couvrir la zone de l'Océan Indien.

¹ Exception avec nuances pour les Canaries, Açores et Madère.

² Exception: le port de Funchal participe dans le projet PORTMOS – Integration of the Portuguese Port and Maritime System in the Motorways of the Sea- et dans le projet PIPE – Procédures et Information Portuaire Électronique –projets cofinancés par la ligne budgétaire RTE-T.



Eléments de réponses des Régions ultrapériphériques aux questions posées dans le cadre du débat sur le RTE-T

Q1 Dans son évaluation du développement du RTE-T jusqu'à ce jour, la Commission doit-elle prendre d'autres facteurs en considération?

La politique du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) a notamment pour but la mise en place de l'infrastructure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur et à la réalisation des objectifs de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Les RUP ne font pas partie intégrante du réseau global RTE-T, malgré un intérêt évident et primordial en terme de cohésion économique, sociale et territoriale.

Pourtant, la Commission européenne, dans son rôle de gardienne des traités, doit tenir compte des articles 154 à 156 du TCE, en particulier de l'art. 154.2 indiquant que « *dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté* ».

De même, la Commission européenne doit garantir que l'article 299 paragraphe 2 du TCE, reconnaissant la situation particulière des régions ultrapériphérique, permette au Conseil « *d'arrêter des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes* ».

Dans les faits, et bien que l'objectif de la réduction du déficit d'accessibilité des régions ultrapériphériques fasse partie de la stratégie de développement mise en place par la Commission européenne depuis 2004³, la déclinaison des outils réglementaires et législatifs au titre de la politique commune des transports au bénéfice de ces régions connaît de multiples variations au sein de l'UE.

Ainsi, et même si la politique du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) a notamment pour but la mise en place de l'infrastructure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur et à la réalisation des objectifs de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, les RUP ne font pas partie intégrante du réseau global des RTE-T malgré un intérêt évident et primordial en termes de cohésion économique, sociale et territoriale.

En cela, il est difficilement concevable que ces régions qui sont très éloignées du continent européen et écartées des principaux courants

³ COM (2009)343 final



d'échanges mondiaux, ne figurent pas sur la planification du réseau et dans les cartes des RTE-T.

Q2 Quels sont les arguments en faveur ou en défaveur du maintien du réseau global, et comment pourrait-on remédier aux inconvénients de chaque solution?

Le réseau global exclut les RUP des réseaux de transport routier et maritime, alors même que la politique de transports demeure cruciale pour le désenclavement de ces régions.

Le réseau global devrait s'étendre à toutes les RUP, de même que le réseau des autoroutes de la mer, en adaptant les caractéristiques des projets d'intérêt commun aux particularités de ces régions. Concrètement, l'obligation de connecter au moins deux Etats membres, qui est une condition communautaire, s'avère très difficile à exécuter pour l'élaboration de certains réseaux de transport dans les RUP compte tenu de leur positionnement géographique (très éloignées du continent européen). Dans ce cas précis, les services de la Commission devraient prévoir une approche flexible et donc adaptée à la situation des RUP, au lieu de les exclure totalement.

La même réflexion pourrait se faire pour ce qui est des connexions à établir avec les pays tiers de l'UE. Les pays situés aux frontières externes du continent européen, ceux qui relèvent de la politique européenne de voisinage, ne sont pas les pays tiers qui sont voisins des RUP. Cette situation mérite d'être prise en considération par la Commission européenne.

Q3 Une approche par réseaux prioritaires serait-elle préférable à la méthode actuelle des projets prioritaires? Si non, pourquoi, et quels sont les points forts de cette dernière? Si oui, quels (autres) avantages représente-t-elle, et comment faudrait-il la mettre en place?

Le problème pour les RUP, tel qu'évoqué dans les éléments de réponses précédents, tient au fait que ces régions ne sont pas incluses dans le réseau global, tel que défini dans les Orientations communautaires en vigueur, ni dans les projets prioritaires.

En principe, les RUP sont favorables à une approche par réseaux prioritaires puisqu'elles considèrent que l'accessibilité globale à leur territoire et les interconnexions à mettre en place demeurent cruciales.

Les ports et les aéroports de ces régions, ainsi que les connexions maritimes et aériennes, aussi bien avec le continent européen qu'avec les pays tiers de leur environnement géographique, doivent avoir un caractère prioritaire. Les défis à relever sont ceux qui sont à l'origine des



quatre grandes libertés de circulation au sein du marché intérieur (personnes, biens et services, capitaux).

Les RUP souscrivent à la définition d'une stratégie de mise en place d'un réseau prioritaire guidée par les objectifs liés au changement climatique et au caractère multimodal du réseau.

Il est à noter que les aléas climatiques ont des conséquences graves sur les économies des certaines RUP puisque les cyclones et les tempêtes ont pour conséquences d'accroître les coûts de réparation et de maintenance des infrastructures de transport et induisent bien souvent une discontinuité dans la desserte des différents services, au détriment des usagers. Par ailleurs, les mesures d'adaptation aux effets du changement climatique qui devront être mises en place à cause de l'impact sur les infrastructures de transport, tels que les ports maritimes, via l'augmentation du niveau de la mer, auront un fort impact dans les RUP.

Toutefois, on considère que cette approche ne doit pas être circonscrite aux seuls « flux majeurs de trafic de fret et de voyageurs » du continent européen mais doit s'appliquer également à des flux permettant à une certaine tranche de population européenne (pas forcément massive à l'échelle de l'Union) qui habite dans les RUP de circuler avec la plus grande efficacité économique et environnementale possible.

Année 2007	Açores PT (Source : SREA)	Madère PT (Source: Direction Régional de Statistique)	Canaries ES	Guadeloupe FR (Sources : CCI et Port autonome)	Guyane FR (Sources : INSEE, CCIG, DDE)	Martinique FR (Sources : CCI)	Réunion FR (Sources : CCI)
Transport aérien de voyageurs (nombre de passagers)	898.621	2.564.243 ⁴	16.726.020	1.863.219	172.337 ⁵	1.702.772	1.594.805
Transport aérien de marchandises (tonnage)	11.316	7.017	72.226	nc	4.903 ⁶	14.085	28.763
Transport maritime de voyageurs (nombre de passagers)	477.474	1.030.925 ⁷	5.164.882	755.855	nc	nc	37.648
Transport maritime de marchandises (tonnage)	3.050.112	1.604.261	46.535.500	3.435.967	576.771 ⁸	nc	4.212.109

En conclusion et bien que des infrastructures de transport (aériennes ou maritimes) de bonne qualité existent dans les RUP, il importe que la politique des RTE intègre aussi dans son champ d'action, le bon fonctionnement des services en réseau et donc des services d'intérêt économique général (notamment l'accès aux services de transport aérien par les usagers et le transport maritime pour les marchandises à un tarif abordable).

⁴ Transport vérifié dans les aéroports de Madère et Porto Santo.

⁵ Juin 2007

⁶ Données 2006

⁷ Transport inter-îles et transport de navires de croisière.

⁸ Données 2006



Q4 Une méthode flexible de désignation des projets d'intérêt commun serait-elle appropriée pour une politique qui, habituellement, repose en grande partie sur les décisions d'investissement individuelles des États membres en matière d'infrastructures? Quels autres avantages et inconvénients présente-t-elle, et comment pourrait-elle se traduire au mieux dans la planification au niveau communautaire?

La réforme des orientations communautaires de 2004, incluant les ports maritimes et les autoroutes de la mer, démontre une approche plus flexible et intégrée pour l'identification de projets d'intérêt commun du RTE-T qui lie les objectifs de la politique de transport et la politique d'infrastructures.

Les RUP adhèrent à cette proposition mais attirent cependant l'attention de la Commission sur le fait que cette approche qui a pour mérite de suivre l'évolution des besoins en infrastructures en fonction de la croissance de la demande, doit également tenir compte en parallèle, du degré d'accessibilité des régions les plus éloignées du continent européen. Il s'agit là de prendre en compte un critère additionnel propre à l'ultrapériphérie.

Ces critères doivent prendre en considération les orientations découlant de la stratégie de Lisbonne et de Göteborg, mais également la position géostratégique des régions et le rôle qu'elles pourraient jouer dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers.

Q5 Comment prendre en considération de façon optimale les aspects exposés dans la conception générale du développement futur du RTE-T? Quels autres aspects doivent être pris en compte?

Outre les aspects liés à la planification du réseau, qui est un sujet d'importance fondamentale pour les RUP, il y a d'autres aspects à prendre en compte dans le développement futur du RTE-T, dans des secteurs tels que le transport maritime et aérien, infrastructures comprises (ports et aéroports), ainsi que les services de transport et la logistique du transport de marchandises.

- *Sur la divergence entre les besoins du transport de voyageurs et ceux du transport de marchandises.*- Les RUP considèrent que l'analyse faite par la Commission n'inclut pas les spécificités des territoires situés à des milliers de km du continent européen : à savoir la prise en compte des situations de forte congestion du transport routier dans un espace géographique très contraint et l'importante pression exercée sur les infrastructures de transport.



- *Sur la question des aéroports, des ports et des points de connexion entre l'Europe et le monde.*- Sur les aéroports et les ports, il importe de tenir compte également d'autres facteurs susceptibles de faire évoluer le type et la taille des « projets d'intérêt commun », à savoir la mise aux normes des infrastructures de transport permettant de s'adapter aux évolutions techniques et réglementaires pour une réception adéquate des actifs de transport (allongement des quais ou des pistes d'atterrissage, mise aux normes environnementales etc.). Il importe que les RUP se dotent d'infrastructures modernes en développant notamment des technologies innovantes pour garantir une certaine performance et compétitivité dans le cadre des échanges.
- *Sur la logistique du transport de marchandises :* La logistique est essentielle pour l'inclusion des RUP dans le réseau, dans la mesure où elle contribue à la co-modalité. Il est indispensable que les infrastructures liées aux réseaux de transport de marchandises soient constamment modernisées afin de répondre aux enjeux de compétitivité et d'accessibilité des RUP

Q6 Comment les systèmes de transport intelligents (STI), dans le cadre du RTE-T, peuvent-ils améliorer le fonctionnement des transports? Comment traduire les investissements dans Galileo et EGNOS en gains d'efficacité et en un équilibre optimal de la demande de transports? Comment les STI peuvent-ils contribuer au développement d'un RTE-T multimodal? Comment développer les possibilités existant dans le cadre du financement du RTE-T afin de soutenir de façon optimale la mise en œuvre du plan de déploiement européen de l'ERTMS au cours de la période couverte par les prochaines perspectives financières?

Le service assuré par le système EGNOS préfigure un des services du système de positionnement européen GALILEO concernant l'intégrité des données constatées, en se focalisant sur le territoire européen, le système GALILEO ayant une approche prédictive et mondiale pouvant accueillir des compléments régionaux comme EGNOS.

Dans sa configuration initiale, EGNOS posséderait 33 stations de référence (RIMS) tout au long de l'Europe et les continents avoisinants. Pour ce qui concerne les RUP, il existe des RIMS en Guyane (Kourou), les Açores, Madère et les îles Canaries (Gran Canaria et La Palma).

EGNOS posséderait aussi une extension en Afrique et au-dessus de l'océan Indien, nommée ISA « Interrégional Satellite Based Augmentation System over Africa-Indian ocean region », soit système d'amélioration interrégionale de navigation par satellite en Afrique et dans l'océan Indien), sans pour autant couvrir d'un point de vue spatial, la zone régionale dans laquelle évolue La Réunion.



LISA comporte 10 stations de référence installées au Tchad, au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, en Ethiopie, au Kenya, en Zambie, en Namibie, et en Afrique de Sud. Ce réseau spécifique permet d'avoir sur toute l'Afrique les corrections et les améliorations des signaux GPS comme en Europe, ces stations étant reliées au banc d'essai EGNOS situé à Hønefoss, en Norvège.

LISA a déjà démontré qu'en Afrique des atterrissages en toute sécurité peuvent être effectués grâce à EGNOS, plusieurs campagnes d'essai ayant déjà été menées, en particulier au Sénégal en février 2003. L'avantage de ces procédures est de fournir sur chaque piste une approche à guidage vertical sans infrastructure spécifique au sol.

C'est donc une sécurité supplémentaire qui est apportée par ces moyens venus de l'espace avec comme perspectives, le développement d'un trafic en toute sécurité (via l'utilisation de la navigation par satellite) sur des aéroports réunionnais qu'il reviendrait trop cher d'équiper en moyens classiques d'aide à l'atterrissage.

La région Réunion a une position géostratégique dans la zone de l'Océan Indien qui peut servir de plateforme d'accueil permettant de servir de relai dans sa zone géographique d'appartenance.

L'implantation d'une station de référence (RIMS) à la Réunion permettrait de disposer de données GPS corrigées (et donc améliorées en terme de précision et de fiabilité) dans la zone sud (une partie du moins) de l'océan indien.

Les retombées du système EGNOS implanté et disponible à la Réunion seraient multiples et de plusieurs ordres :

- **sécuritaire :**
 - o pour la *navigation aérienne* aide à l'approche des aéroports sans infrastructure dédiée (type ILS), continuité du suivi avec la connexion aux systèmes EGNOS (Europe) et ISA (Afrique), suivi et respect des couloirs aériens intérieurs (interaction ULM / hélicoptères par exemple)
 - o pour la *navigation maritime*, en terme de trajectoire et de localisation des biens et des personnes
 - o pour l'information et la gestion des trafics routiers ou de santé (suivi des positions des véhicules de secours dans le cadre d'une gestion régionale)

- **services :**
 - o systèmes de localisation (flotte de véhicules entreprise, ...)
 - o cartographie multiservices

Dans sa communication datée du 21 janvier 2009 relative au « programme d'action en vue de créer un espace maritime européen sans barrières » (COM(2009) 10 final), la Commission européenne proposait de simplifier les procédures administratives et



l'installation à bord des navires d'instruments de suivi du trafic maritime.

En effet, selon la directive 2002/59/CE, pratiquement toutes les catégories de navires doivent obligatoirement être équipés d'un système d'identification automatique appelé AIS (Automatic Identification System: AIS).

Dans ce même objectif, en 2006, l'UE a adopté des amendements à la convention SOLAS de l'OMI en vue de rendre obligatoire, à partir de janvier 2009, le système d'identification et de suivi des navires à grande distance (LRIT) pour les navires de 300 tonneaux de jauge brute ou plus.

La Commission précise que « *grâce à ces systèmes, il sera possible de créer une base plus solide pour l'introduction d'une approche « transports maritimes en ligne » pour les marchandises et pour la navigation qui, à son tour, permettra d'accroître la compétitivité du secteur et d'apporter des solutions de remplacement aux contrôles administratifs et aux vérifications documentaires actuellement mis en œuvre*⁹ ».

Les RUP regrettent que seul le trafic de marchandises soit concerné par cette réglementation, alors que le développement d'un système intégré de surveillance maritime serait également efficient pour **le traitement des flux passagers internationaux**.

Q7 Le glissement des limites entre infrastructure et véhicule ou entre la fourniture d'infrastructures et la manière dont elles sont utilisées rend-il nécessaire d'élargir le concept de projet (d'infrastructure) d'intérêt commun? Dans l'affirmative, comment définir ce concept?

Les évolutions portent sur le concept même d'infrastructure et de son utilisation. Les innovations technologiques permettent aussi des innovations organisationnelles qui ont pour but leur optimisation.

Les RUP sont effectivement favorables à l'élargissement du concept de projets d'infrastructures d'intérêt commun afin notamment de mieux adapter les actions en réponse aux exigences environnementales (lutte contre les pollutions, incitations à recourir aux véhicules électriques, recours facilité dans les RUP aux énergies renouvelables telles que le photovoltaïque, etc.)⁹.

⁹ Voir communication op citée

Q8 Un réseau central serait-il applicable au niveau communautaire? Quels seraient ses avantages et ses inconvénients? Quelles méthodes conviendrait-il d'appliquer pour le concevoir?

Une option à deux niveaux, avec un réseau global et un réseau central, serait l'option que les RUP estiment comme étant la plus apte pour le développement futur des RTE-T. Par conséquent les RUP sont favorables à un « réseau central » des RTE T qui inclurait les spécificités des régions ultrapériphériques.

Le niveau communautaire apporterait incontestablement une valeur ajoutée pour un traitement homogène des sept RUP. Ces régions partagent des caractéristiques communes qui plaident pour une prise en compte coordonnée au plan communautaire. Un réseau central éviterait une mise à l'écart de ces régions au titre des RTE T et devrait intégrer une dimension internationale afin d'intégrer les échanges entre les RUP et les Etats tiers de l'UE.

Q9 Comment déterminer les besoins financiers à court, moyen et long terme du RTE-T dans son ensemble? Quelle est la forme de financement (public ou privé, communautaire ou national) qui convient le mieux à chaque aspect du développement du RTE-T?

Les Orientations communautaires en vigueur prévoient à l'horizon 2020, un coût d'exécution du réseau global de 900.000 millions d'euros. Le coût des projets prioritaires s'élèverait à 398.000 millions d'euros, d'après les estimations de la Commission.

Suite à la révision des Orientations et à la nouvelle planification des divers réseaux transnationaux de transport, il conviendra de réviser et d'actualiser le coût estimé desdits projets.

Tel qu'évoqué précédemment, les coûts des projets en infrastructure de transport sont très majorés dans les RUP par rapport au continent européen du fait des effets des handicaps que subissent ces régions : ceci est dû principalement à des difficultés d'ordre technique liées à la topographie du territoire, aux incertitudes géologiques qui nécessitent souvent de renforcer davantage les ouvrages, et parfois même aux risques naturels accrus liés à la sismicité notamment qui impliquent de sécuriser les infrastructures. De plus, le relief très accidenté exige la construction d'infrastructures complexes et à caractère « exceptionnel » au plan communautaire, qui, pour certains d'entre eux, ne trouvent pas de comparaison sur le continent européen.



Q10 Comment aider les États membres à financer et à réaliser des projets placés sous leur responsabilité? Faut-il encourager davantage la participation du secteur privé à la réalisation des infrastructures? Si oui, comment?

Les projets prioritaires du RTE-T sont probablement trop ambitieux avec les possibilités de financement disponibles. Il s'agit, en plus, de grands projets d'infrastructure avec des délais d'exécution très longs. Il est donc clair que le financement conditionne complètement le niveau d'exécution des projets.

Le partenariat public-privé pourrait être une possibilité additionnelle pour le financement des ces projets, même si dans les RUP il est très difficile d'attirer le capital privé pour des investissements en infrastructures publiques. Dans tous les cas, la plupart du financement doit rester public, aussi bien au niveau national que communautaire.

Q11 Quels sont les points forts et les points faibles des instruments financiers communautaires existants? De nouveaux instruments (notamment «innovants») sont-ils nécessaires? Comment l'utilisation combinée de fonds issus de diverses ressources communautaires pourrait-elle être rationalisée dans le cadre du soutien à la mise en œuvre du RTE-T?

Les instruments financiers communautaires se sont révélés insuffisants pour compléter le financement national nécessaire à la mise en œuvre des projets, ce qui a entraîné un retard important dans l'aboutissement du RTE-T.

Les instruments financiers communautaires qui servent à appuyer la réalisation du RTE-T sont ceux inclus dans la **ligne budgétaire RTE-T** et les **prêts de la BEI**, qui disposent en plus d'un instrument de garantie des prêts pour financer les projets du RTE-T, afin de favoriser la participation du secteur privé dans le financement de l'infrastructure de transport.

En plus de ces instruments spécifiques, le financement communautaire des infrastructures de transport inclut le **Fonds de Cohésion**, qui finance des projets d'infrastructure de transport tels que définis dans les Orientations, le **Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)** qui cofinance également tout projet d'infrastructure de transport, , et enfin, le programme **Marco Polo** qui intervient sur des actions de type « autoroutes de la mer ».

La coordination des instruments financiers existants est essentielle. Elle passe par la mise en place d'une gouvernance qui associerait pleinement



l'échelon régional afin d'optimiser la concertation pluri-niveaux (communautaire, nationale, régionale).

Les grands projets en infrastructure comportent une dimension très large et des implications au titre de plusieurs politiques publiques qui plaident pour une approche intégrée.

Pour ce qui concerne le **Fonds de Cohésion**, avec un taux de cofinancement communautaire possible jusqu'à 85% des coûts éligibles, il importe de signaler que dans le cas des RUP, seuls l'Espagne et le Portugal bénéficient de ce Fonds. Ceci a pour conséquence que seuls les projets RTE-T des Açores, de Madère et des îles Canaries sont éligibles.

Par ailleurs et contrairement à ce qui est écrit en page 6 du Livre Vert, les RUP françaises n'ont jamais bénéficié du Fonds de Cohésion : donc, pour financer leurs infrastructures de transport, elles ont dû recourir essentiellement à des financements au titre du FEDER, bien souvent au détriment d'autres actions de développement, compte tenu du coût très important de ces projets qui a mobilisé fortement des crédits du FEDER. A noter que certaines opérations d'envergure sans précédent sur le territoire de l'UE ont été menées, impliquant la nécessité de construire des ouvrages d'art qualifiés « d'exceptionnels » ou de « non courants ». Par exemple, sur l'Île de la Réunion, la construction de la route des Tamarins qui sera inaugurée au mois de juin 2009, aura coûté approximativement 1 milliard d'euros pour 33, 7 km (coût lié à la complexité technique des réalisations alliée à de fortes incertitudes géotechniques).

La ligne budgétaire de l'UE pour le RTE-T limite le financement communautaire à : 20% des coûts de l'infrastructure pour les projets prioritaires, 30% pour les interconnexions transfrontalières et 10% pour les projets non prioritaires. Les RUP n'ont jamais bénéficié de cette possibilité de financement. Dans ces régions, par ailleurs, il est très difficile d'attirer l'investissement privé dans les infrastructures publiques, ce qui rend ces taux de cofinancement communautaire peu attractifs et donc nettement insuffisants, d'autant plus que les projets intéressant les RUP n'ont pas la considération de projets prioritaires. De plus, les projets à mettre en place dans les RUP connaissent des surcoûts qui sont dus aux effets des handicaps subis et qui sont reconnus par l'article 299 paragraphe 2 du TCE.

Pour ce qui concerne le programme Marco Polo, qui finance les actions des autoroutes de la mer, avec un financement communautaire dans la limite de 35% des dépenses éligibles, et qui déclare vouloir intégrer dans la mesure du possible « les ressources des régions ultrapériphériques », la participation des RUP est trop complexe dans la pratique. La règle prévue qui énonce que les "pays tiers proches" comme tout pays non membre de l'Union européenne ayant une frontière commune avec l'Union européenne ou une côte donnant sur une mer fermée ou semi-fermée limitrophe de l'Union européenne, n'est pas adaptée à la réalité des RUP. Les RUP sont donc exclues de facto de la participation à ce programme communautaire, puisque les actions à financer ont un caractère international, c'est-à-dire qu'elles doivent inclure le territoire de

deux États membres ou le territoire d'un État membre et le territoire d'un pays tiers proche.

Une autre difficulté qui peut se poser est celle du cumul des aides. Le financement d'un projet à l'aide de plusieurs autres instruments financiers communautaires est complètement exclu. Cette restriction devrait être supprimée en vue de permettre, avec toutes les garanties nécessaires visant à respecter la protection des intérêts financiers de la Communauté, la participation de différents instruments financiers communautaires dans un seul projet, à l'instar de la possibilité existante de cumuler des financements communautaire et national. Il importe de veiller, sur ce point, à coordonner les règles de cumul des aides lorsque celles-ci impliquent une aide d'Etat afin de mieux les coordonner dans le cas des RUP (et d'éviter de les interdire en mettant en place des examens au cas par cas, sachant que les risques visant à fausser le jeu de la concurrence sur le marché intérieur sont bien souvent très limités).

Il convient de tenir compte des spécificités des RUP afin d'adapter les dispositifs de financement des projets. Dans les RUP, les notions de cabotage et de navigation maritime à courte distance en vigueur au niveau européen sont en décalage avec la réalité géographique de la région et ses leviers de compétitivité.

Q12 Comment les instruments non financiers existants pourraient-ils être améliorés? Quels autres instruments de ce type pourraient être créés?

L'approche par « corridor » est pertinente également pour couvrir les zones environnantes des régions ultrapériphériques, et ce, compte tenu de l'importance des incidences pour le développement économique et sociale de ces territoires.

Il ne faut pas occulter sur ce sujet, l'adéquation à améliorer avec d'autres instruments réglementaires liés à l'environnement, aux marchés publics et à la concurrence. Elles doivent intégrer par ailleurs les questions abordées au titre des services d'intérêt économique général.

Q13 La Commission propose trois options pour le développement futur du réseau RTE-T : (1) le maintien de la structure actuelle à deux niveaux, avec un réseau global et des projets prioritaires ; (2) la réduction du RTE-T à un seul niveau (des projets prioritaires, probablement connectés dans le réseau prioritaire) ; et (3) une structure à deux niveaux, avec un réseau global et un réseau central qui inclurait un réseau prioritaire (défini géographiquement) et un pilier conceptuel pour intégrer les différents aspects de la politique de transport et des infrastructures de transport. Quelle est la meilleure option et quelles en sont les raisons ?



Tel qu'évoqué précédemment, une option à deux niveaux, avec un réseau global et un réseau central, serait l'option que les RUP estiment comme étant la plus apte pour le développement futur des RTE-T. Par conséquent les RUP sont favorables à un « réseau central » des RTE T qui inclurait les spécificités des régions ultrapériphériques. Les RUP sont aussi favorables à une approche par réseaux prioritaires puisqu'elles considèrent que l'accessibilité globale à leur territoire et les interconnexions à mettre en place demeurent cruciales. Les RUP souscrivent en outre, à la définition d'une stratégie de mise en place d'un réseau prioritaire guidée par les objectifs liés au changement climatique et au caractère multimodal du réseau.

Q14 Extension du Réseau à des pays tiers

Les Orientations pour le développement du RTE-T disposent que les connexions des réseaux des pays tiers avec le RTE-T seront prévues au cas par cas d'après les procédures mises en place par le Traité.

En 2007 la Commission a approuvé une Communication sur l'extension des axes principaux du RTE-T aux pays voisins dans le cadre de la politique de voisinage. Ces Orientations identifient cinq axes transnationaux qui incluent les corridors paneuropéens (connexions UE-pays tiers).

Lorsque la Commission européenne a souligné la nécessité d'étendre ces réseaux transeuropéens de transport vers les pays voisins, les RUP ont été exclues, y compris au titre des autoroutes de la mer (le but étant de faire en sorte que la législation, les normes et les spécifications techniques des principaux partenaires commerciaux de l'UE soient compatibles et contribuent ainsi à la réalisation de l'agenda de Lisbonne).

Seule exception, les Açores, les Canaries et Madère ont été incluses dans l'axe « autoroutes de la mer », mais avec des incohérences par rapport à l'ensemble des dispositifs (exclusion du réseau des autoroutes de la mer défini dans les orientations communautaires, définition d'actions éligibles dans le Programme Marco Polo II qui se rapportent aux orientations communautaires et au concept de transport maritime de courte distance, excluant aussi les RUP, de même que les lignes directrices sur les aides d'Etat) qui représentent des difficultés d'articulation presque insurmontables.

Pourtant, la Commission européenne dans son Livre Vert sur les RTE énonce que *« le concept d'autoroutes de la mer (...), mérite à l'avenir une attention beaucoup plus grande. Il favorise un transport de marchandises plus propre et multimodal et contribue à relier l'UE au reste du monde »*

C'est dans ce contexte que les RUP plaident, dans un souci d'intégration régionale, pour la mise en place d'infrastructures compatibles et interconnectées et pour le rapprochement des environnements réglementaires dans les zones géographiques qui la concerne.



En conclusion, bien que le RTE-T ait été conçu pour mieux intégrer les régions centrales et périphériques de l'UE, en renforçant les connexions de grande capacité pour préserver la compétitivité de l'économie européenne, les RUP continuent à être isolées et éloignées dans leurs marchés locaux.

La définition des orientations sur le RTE-T s'inscrit dans une logique clairement focalisée sur le réseau du continent européen, sans tenir compte de l'objectif de faciliter l'accès et d'établir des connexions avec les RUP visant à réduire les coûts élevés de transport dans ces régions.

La planification de la future infrastructure de transport incluse dans le RTE-T devra considérer les caractéristiques spécifiques des RUP pour garantir l'accessibilité de ces territoires et la cohésion territoriale.

Q15 Les problèmes des Lignes Directrices des Aides d'État sur le Transport Maritime.

Les Lignes Directrices des Aides d'État sur le Transport Maritime autorisent, sous certaines conditions des aides au démarrage de nouvelles lignes maritimes à courte distance, pour une période de trois ans avec une intensité maximale de 30% pour les aides au fonctionnement et de 10% pour les investissements.

Pour ce qui concerne le programme Marco Polo, les actions des autoroutes de la mer peuvent obtenir un financement communautaire jusqu'au 35% des coûts de démarrage des services de transport. Étant donné que le financement octroyé par la Commission n'atteint normalement pas ce plafond, il peut être complété avec des aides publiques nationales qui soient compatibles avec les lignes directrices des aides d'État sur le Transport Maritime. Pour sauvegarder les différences d'intensité d'aides admises dans les deux cas, une récente Communication de la Commission a modifié l'intensité maximale admise dans les lignes directrices pour les projets des autoroutes de la mer financés par le programme Marco Polo.

Toutefois, certaines incohérences persistent. Les RUP sont exclues du champ d'application des lignes directrices, puisque la notion de transport maritime à courte distance ne s'applique qu'au trafic de marchandises et de passagers « entre ports situés en Europe », ce qui exclut les connexions entre ces ports et les ports des pays tiers proches, pourtant éligibles sous le programme Marco Polo.

Avec toutes ces restrictions (non accès au réseau transeuropéen des autoroutes de la mer, exclusion du concept de transport maritime à courte distance, exclusion de la possibilité de financement qui offre le programme Marco Polo, exclusion de la possibilité d'octroyer des aides publiques au démarrage de nouvelles lignes avec les pays tiers proches) les RUP ne pourront pas atteindre l'objectif d'insertion dans leur entourage géographique proche.

* * *

En conclusion, l'on constate un net décalage entre, d'une part, l'article 299 paragraphe 2 du TCE qui met l'accent sur le très grand éloignement des régions ultrapériphériques par rapport au continent européen, d'autre part les recommandations de la Commission européenne maintes fois exprimées¹⁰ sur la nécessité de réduire le déficit d'accessibilité de ces régions, et enfin, l'inadéquation des outils d'intervention au titre de la politique des transports qui exige aujourd'hui la mise en place de mesures qui soient opérationnelles et qui tiennent compte de la réalité des régions ultrapériphériques.

La présente contribution des régions ultrapériphériques témoigne de l'importance qu'elles accordent au sujet de l'accessibilité de leurs territoires.

Elles plaident donc pour une plus grande cohérence des mesures prises. Celles-ci devraient s'appuyer sur des analyses d'impact approfondies¹¹ qui intègrent systématiquement la question de transposition des propositions de la Commission aux régions ultrapériphériques, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Santa Cruz de Tenerife, le 29 avril 2009

AÇORES

CANARIES

GUADELOUPE

GUYANE

MADÈRE

MARTINIQUE

LA RÉUNION

¹⁰ COM(2004) 343 Final et SEC(2004) 1030

¹¹ En conformité avec les dispositions retenues par la Commission le 5/6/2002 en vue d'améliorer la qualité et la cohérence du processus d'élaboration des politiques - COM(2002) 276 final.