

N° 347

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 février 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRESENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 QUATER DU RÈGLEMENT,

*sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (E 6740, E 6750,
E 6751, E 6760 et E 6788),*

Par Mme Bernadette BOURZAI et M. Roland RIES,
Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a présenté ses propositions pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020. A côté de la politique de cohésion classique (336 milliards d'euros prévus sur la période), la Commission européenne propose la création d'un « mécanisme pour l'interconnexion en Europe » (MIE).

Derrière cette appellation, il y a en réalité la création d'un Fonds Infrastructure. Ce fonds serait doté de 50 milliards d'euros en euros constants -56,7 milliards en euros courants- destinés au financement d'infrastructures ayant un intérêt transeuropéen marqué dans trois domaines : le transport, l'énergie et les télécommunications. L'objectif est d'achever des liaisons manquantes et de résorber les goulets d'étranglement, afin d'unifier ces trois réseaux européens.

Toutefois, le mécanisme pour l'interconnexion ne se réduit pas, loin de là, à un simple fonds de financement.

En effet, après l'annonce politique du 29 juin 2011, la Commission européenne a présenté le 19 octobre 2011 le détail de sa proposition. Elle a ainsi adopté simultanément cinq textes étroitement liés qui forment ensemble le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Ce paquet législatif se compose :

- de la proposition de règlement établissant le MIE proprement dit¹ ;

- de trois propositions de règlement fixant respectivement les orientations pour les réseaux transeuropéens en matière de transport (RTE-T), d'énergie (RTE-E) et de télécommunications.

¹ COM (2011) 665 final.

Ces documents définissent les infrastructures européennes prioritaires dans ces trois secteurs² ;

- d'une proposition de règlement créant une phase-pilote sur 2012-2013 au cours de laquelle les fameux « project bonds » seraient testés pour financer des infrastructures transeuropéennes³.

Ce MIE est novateur à plusieurs titres et, il faut le souligner, le président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, en a fait une priorité politique. C'est en effet le dispositif le plus innovant du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Quelles sont ces innovations ?

Tout d'abord, l'effort financier est considérable. Sur la période 2007-2013, à titre de comparaison, les crédits communautaires directement fléchés vers des projets équivalents tournent autour de 8 milliards d'euros courants. Le rapport est de un à sept (moins en réalité si l'on prend en compte les crédits des fonds structurels et de cohésion qui ont pu bénéficier aussi à ces projets). Et surtout, seul le secteur des transports en a bénéficié. Les 8 milliards ont été gérés par l'agence exécutive RTE-T.

Ensuite, l'approche de la Commission européenne est très différente.

Jusqu'à présent, les crédits de la politique de cohésion sont pour l'essentiel laissés à la disposition des régions ou des Etats qui restent libres de financer telle ou telle action dans le respect de certains critères prédéfinis. Par ailleurs, s'agissant des 8 milliards d'euros cités précédemment sur la période 2007-2013, ils ont été alloués à quelques dizaines de projets transfrontaliers, en particulier une quarantaine de projets prioritaires déclarés d'intérêt européen dans le domaine des transports.

La Commission européenne propose d'abandonner cette approche encore très décentralisée, dispersée et sans plan d'ensemble, au profit d'une approche stratégique, intégrée et partiellement centralisée. Le trait est grossi, mais permet de mesurer le changement de perspective.

En effet, la démarche de la Commission est double. Elle trace une sorte de schéma européen des réseaux de transport, d'énergie et

² COM (2011) 650 final, COM (2011) 658 final et COM (2011) 657 final.

³ COM (2011) 659 final.

de télécommunications. Il ne s'agit pas simplement d'interconnecter des sous-systèmes nationaux, mais de bâtir des réseaux européens auxquels viennent se connecter des sous-systèmes régionaux plus ou moins denses. Dans son esprit, la partie européenne des réseaux doit faire l'objet d'un traitement particulier au niveau de l'Union et ne pas être abandonnée à la seule bonne volonté des Etats membres. D'où une approche plus directive, à la fois dans son aspect financier et dans son aspect gouvernance.

Enfin, les « project bonds » sont l'autre grande nouveauté du MIE sur laquelle la Commission a communiqué. Ils ne doivent pas être confondus avec les « eurobonds » qui consistent en une mutualisation de la dette souveraine des Etats.

Les « project bonds » sont d'une autre nature. C'est un instrument financier ayant pour objectif de rendre plus attractifs des emprunts obligataires privés pour le financement de projets. Cela fonctionne de la manière suivante : un opérateur de projet fait appel au marché de capitaux pour financer son projet en émettant des obligations. Pour rendre cette émission obligataire plus attractive aux yeux des investisseurs institutionnels, la dette de l'opérateur est décomposée en une tranche prioritaire ou senior -c'est-à-dire dont le remboursement est prioritaire- et une tranche subordonnée ou dite « mezzanine ». C'est cette tranche subordonnée qui fait l'objet d'une garantie sur fonds publics. De cette manière, la tranche senior bénéficie d'un profil de risque plus favorable noté AA- au lieu de BBB par les agences de notation. Cette meilleure notation est censée attirer certains investisseurs comme les compagnies d'assurance ou des fonds de pension à la recherche d'investissements à long terme peu risqués.

L'idée défendue par la Commission européenne est que dans la période actuelle, les banques sont très frileuses et qu'il faut donc diversifier les sources de financement pour ce type de projets structurants en allant directement sur le marché. Cela s'est fait dans le passé et certains pays comme le Canada y recourent couramment. Autre avantage : l'effet de levier. Avec des montants relativement faibles par rapport aux subventions classiques, on débloque des investissements privés massifs. C'est en quelque sorte le petit coup de pouce qui fait la différence sur des projets viables commercialement, mais présentant des incertitudes, surtout dans les premières années d'exploitation.

Le volet « Transport »

Ce volet est le plus important en termes d'enveloppe financière. C'est aussi le volet le plus structuré et détaillé.

Sur les 56,7 milliards d'euros courants du MIE, 35,9 milliards seraient consacrés aux transports. Sur ces 35,9 milliards, 11,3 milliards proviendraient en réalité du Fonds de cohésion. La Commission européenne souhaite en effet flécher ces crédits de cohésion sur les projets qui lui semblent avoir la plus-value européenne la plus forte. Certains abus ont montré les faiblesses du système actuel ainsi que la sous-consommation des crédits, en particulier dans le domaine ferroviaire. Afin de ne pas susciter l'ire des nouveaux Etats membres, il est toutefois prévu que ces 11,3 milliards d'euros seraient exclusivement investis dans ces Etats. Il s'agit en quelque sorte d'une reprise en main par la Commission d'une partie des fonds de cohésion.

S'agissant des orientations en matière de transport, la Commission européenne distingue deux concepts : le réseau global et le réseau central. Le réseau global se compose approximativement des principaux axes des réseaux nationaux. Les propositions de la Commission fixent des normes de qualité élevées à atteindre pour 2050. Le réseau central est celui qui intéresse plus spécialement le MIE. Ce réseau central est en effet l'armature principale d'un réseau transeuropéen. Ce réseau, qui doit être achevé en 2030, se composerait de dix corridors.

Ces dix corridors seraient les principaux axes de transport traversant l'Union. Quelques exemples : le corridor Baltique-Adriatique, le Gênes-Rotterdam ou le Strasbourg-Danube. Un corridor doit englober au moins trois modes de transport et traverser au moins trois Etats membres. Ces différents réseaux devront bien sûr être interopérables. La notion de corridor est une avancée, car elle ne s'attache pas seulement à des projets ponctuels à la frontière. Elle replace une infrastructure de transport dans un continuum. La valeur-ajoutée d'un tronçon de grande vitesse est en effet d'autant plus grande que l'ensemble d'un parcours se réalise lui aussi à grande vitesse.

Les projets d'intérêt commun, c'est-à-dire ceux qui seront éligibles à un financement par le MIE, sont précisément énumérés par la Commission européenne. Ils doivent contribuer à l'achèvement de ces corridors. Seront financés prioritairement les

projets les plus matures. Les projets ferroviaires sont en haut de la liste, ainsi que les projets de plateformes intermodales.

S'agissant de la gouvernance de ce réseau central, le Sénat, sur l'initiative de votre commission des affaires européennes, a déjà abordé ce point en adoptant un avis motivé de non-conformité au principe de subsidiarité. La principale inquiétude porte sur le rôle des coordonnateurs désignés par la Commission européenne qui pourraient diriger la mise en œuvre des corridors, et non plus se limiter à un rôle de médiateur et de facilitateur⁴.

Les volets « énergie » et « télécommunications »

Les deux autres volets « énergie » et « télécommunications » recevraient chacun 10,5 milliards d'euros courants.

Le volet « énergie » est lui aussi bien structuré, comme le volet « transport », même si la définition des projets d'intérêt commun est moins précise. La Commission européenne souhaite en particulier développer les interconnexions électriques et gazières. Elle identifie huit corridors prioritaires (à ne pas confondre avec les corridors de réseau central en matière de transport). Parmi ces corridors, il faut citer le réseau énergétique des mers septentrionales qui serait le réseau reliant les champs d'éoliennes « offshore » en mer du Nord, dans la Manche et en mer Baltique. On peut aussi citer l'interconnexion électrique de l'Espagne au reste de l'Europe pour acheminer l'électricité issue des éoliennes et du solaire. Le MIE financerait aussi des actions horizontales comme les réseaux intelligents (« smart grids ») ou des réseaux de transport du dioxyde de carbone en vue de son captage et stockage.

Les objectifs sont d'améliorer la sécurité d'approvisionnement, accompagner le développement des énergies renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre.

A l'inverse du volet « transport », les projets d'intérêt commun ne sont pas prédéfinis, mais le seront dans un second temps après discussion et accord des Etats membres dans le cadre des priorités précitées.

Côté gouvernance, la Commission européenne demande aux Etats membres de se mettre en ordre de marche pour que les projets d'intérêt commun bénéficient d'un traitement prioritaire et rationalisé. Dès lors qu'un projet serait déclaré d'intérêt commun, la phase de concertation et d'autorisation devrait impérativement

⁴ Résolution du Sénat n° 61 (2011-2012).

tenir en trois ans. Les Etats membres s'engagent aussi à toiletter toutes leurs procédures d'autorisation et de débat public afin qu'elles soient les plus efficaces possibles. Une autorité nationale unique devra notamment être désignée pour instruire ces projets.

Allant plus loin encore, la Commission européenne se réserverait la possibilité en cas de retard persistant de relancer d'elle-même un appel à propositions.

En revanche, s'agissant du volet « télécommunications », le texte de la Commission européenne est beaucoup moins précis. Il n'en ressort pas la même impression de vision stratégique. La priorité est donnée au développement du haut et très haut débit dans les zones rurales ou peu densément peuplées. Quelques grands projets sont évoqués comme le projet « Europeana » ou le développement de services administratifs en ligne interopérables. On pense notamment aux marchés publics.

Cette imprécision et le caractère diffus des projets finançables expliquent peut-être que la gouvernance de ce volet est très légère. La Commission européenne ne prescrit pas aux Etats membres d'adopter des procédures plus efficaces et planifiées.

Quelle appréciation peut-on porter sur cet ensemble de textes très denses ?

Tout d'abord, la démarche de la Commission européenne est positive. Une nouvelle étape est nécessaire. Il ne suffit plus de rafistoler et de relier des réseaux nationaux, mais d'avoir une vision d'ensemble des réseaux à l'échelle de l'Union. Pour atteindre cet objectif, les règles habituelles de la politique de cohésion ne sont pas adaptées. Une approche plus centralisée doit être soutenue pour concentrer les moyens sur les réseaux de dimension européenne. L'Union peut apporter une plus-value et est pleinement légitime pour renforcer ses actions sur ces infrastructures très spécifiques.

De la même manière, les priorités dessinées par la Commission européenne sont globalement pertinentes. Les personnes auditionnées n'ont pas critiqué les choix opérés, sauf sur des points de détail. L'interopérabilité, les corridors, la priorité au ferroviaire ou l'accompagnement du développement des énergies renouvelables vont dans la bonne direction et placent l'action de l'Union au bon niveau. On regrettera seulement l'imprécision des projets en matière de télécommunications qui ne permet pas de juger réellement de leur dimension transeuropéenne.

S'agissant de l'enveloppe financière globale (56 milliards en euros courants), les choses sont moins simples. Beaucoup d'Etats membres, et notamment le gouvernement français, jugent ce montant démesuré par rapport aux crédits actuels et aux besoins de financement. La France estime que dans le domaine de l'énergie et des télécommunications, le marché peut financer la quasi-intégralité des investissements.

Ce débat budgétaire doit être replacé dans le contexte des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020. La France, avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, a déjà signifié son opposition aux propositions de la Commission européenne jugées non raisonnables. Le MIE risque donc d'être une des principales victimes de cette grande négociation.

Sans se prononcer précisément sur le juste montant du MIE, il faut soutenir la démarche de la Commission, tout en veillant en effet à ne pas sur-financer des projets viables commercialement. Ces investissements sont l'exemple type de dépenses d'avenir qui ne peuvent être évaluées sous le seul angle du taux de retour pour chaque Etat membre. Ce sont des équipements pour les prochaines décennies. Et au moment où l'on cherche des relais de croissance, il ne faut pas sacrifier ces investissements pérennes. Bien au contraire.

Sur la gouvernance de ces projets, une certaine prudence s'impose néanmoins. Il ne s'agit pas de prôner le *statu quo*. Mais seulement de protéger la Commission européenne contre elle-même et de sa tentation de s'immiscer dans la mise en œuvre de projets. Le remède pourrait être pire que le mal. Sur le terrain, dans nos territoires, il est de plus en plus difficile de faire accepter par les populations riveraines des infrastructures lourdes. Il n'est pas certain que l'Union soit la mieux placée pour imposer des solutions. En revanche, elle peut avoir un rôle de médiateur et d'aiguillon. Elle peut aussi débloquer un dossier en finançant les surcoûts liés aux mesures de compensation (par exemple l'enfouissement d'un ouvrage), si l'intérêt européen commande absolument la réalisation d'un ouvrage. Le levier financier est souvent le plus efficace.

Concernant les « project bonds », c'est un outil supplémentaire qui peut s'avérer intéressant. Même si le risque financier est bien contrôlé, il est encore difficile de savoir quel type de projets pourrait être financé par ce biais. La phase-pilote prévue pour 2012-2013 sera à surveiller de près. Les « project bonds » ne seront

pas la solution miracle aux difficultés de financement de l'Union, mais seulement un instrument de plus. La Commission européenne précise d'ailleurs que les subventions demeureront le principal mode de financement, à côté d'instruments financiers déjà expérimentés comme les garanties sur prêt.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu, à l'unanimité, au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
- ③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (E 6760) ;
- ④ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) (E 6740) ;
- ⑤ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes (RTE-E) et abrogeant la décision n° 1364/2006/CE (E 6751) ;
- ⑥ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications et abrogeant la décision n° 1336/97/CE (E 6750) ;
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1639/2006/CE établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013) et le règlement n° 680/2007/CE déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie (E 6788) ;
- ⑧ **Sur l'ensemble du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe :**
- ⑨ – soutient globalement ces propositions qui combinent pour la première fois une vision stratégique et intégrée des réseaux transeuropéens et un outil de financement dédié à ces infrastructures ;

- ⑩ – se félicite que la politique européenne en matière de transport, d'énergie et de télécommunications prenne ainsi une dimension nouvelle qui ne se réduise pas à une politique d'ouverture à la concurrence ;
- ⑪ – estime que les retards constatés au cours de la période 2007-2013 dans la mise en œuvre de ces projets d'intérêt européen justifient un pilotage centralisé et ciblé des crédits européens par la Commission européenne et l'adoption de procédures plus efficaces ;
- ⑫ – considère qu'une augmentation très sensible des fonds réservés aux réseaux transeuropéens est justifiée par l'importance stratégique de ces équipements, leur valeur-ajoutée pour la construction de l'espace européen et la nécessité de trouver des relais de croissance ;
- ⑬ – observe néanmoins qu'une bonne gestion commande de ne pas créer d'effet d'aubaine en apportant des crédits publics à des projets susceptibles d'être financés par les seuls investisseurs privés ou par les autorités nationales et locales ;
- ⑭ – met en garde également contre le risque d'ajouter aux échelons décisionnaires et administratifs nationaux et locaux un ou des échelons européens ;
- ⑮ – juge en particulier qu'une implication trop directe de la Commission européenne ou d'une agence exécutive dans la mise en œuvre des projets serait contre-productive, en particulier lorsque les retards sont d'abord la conséquence d'une opposition des populations riveraines ;
- ⑯ – rappelle que le fait qu'un projet soit d'intérêt européen ne peut suffire à préjuger de la déclaration d'utilité publique au niveau national et que l'acceptabilité d'un projet par le public est souvent le principal obstacle à sa réalisation ;
- ⑰ – souligne à cet égard que les crédits européens devraient permettre de financer plus particulièrement les mesures de compensation, afin de réduire les nuisances de ces projets pour les populations riveraines ;
- ⑱ – souhaite que soit clairement établie la valeur-ajoutée d'un instrument de garantie des emprunts obligataires pour le financement de projets d'infrastructures (« project bonds ») par rapport à l'éventail actuel de modes de financement ;

- ⑲ – demande pour cela que la phase-pilote prévue en 2012-2013 ne soit pas une phase d'évaluation factice et que la décision de recourir aux « project bonds » sur la période 2014-2020 s'appuie réellement sur les résultats de cette évaluation ;
- ⑳ **Sur le volet « transport » :**
- ㉑ – demande que le coordonnateur de chaque corridor du réseau central soit désigné en concertation et avec l'accord des États membres ;
- ㉒ – estime aussi que le coordonnateur ne sera efficace que s'il demeure avant tout un médiateur et un facilitateur ;
- ㉓ **Sur le volet « énergie » :**
- ㉔ – considère que l'interconnexion des réseaux de transport de l'électricité est nécessaire, en particulier pour accompagner le développement des énergies renouvelables, mais rappelle que cette interconnexion ne doit pas dispenser chaque État membre d'être en mesure de produire globalement l'électricité qu'il consomme ;
- ㉕ – s'interroge sur la nécessité d'imposer aux États membres la mise en place de procédures nationales d'autorisation rationalisées spécifiques aux projets d'intérêt européen, y compris lorsque ces projets ne reçoivent pas de financements européens, ainsi que sur la faculté pour la Commission européenne de lancer elle-même un appel à propositions en cas de retards considérables et non justifiés d'un projet ;
- ㉖ – estime qu'une autre approche, aussi efficace pour astreindre les États membres à l'efficacité sans s'immiscer dans leurs procédures nationales, consisterait à subordonner tout ou partie des financements au respect d'un calendrier précis d'autorisation et de mise en œuvre ;
- ㉗ **Sur le volet « numérique » :**
- ㉘ – estime que le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe doit financer d'abord des projets à dimension transeuropéenne, sans s'interdire de compléter le financement des réseaux haut et très haut débit dans les zones peu densément peuplées relevant de la politique de cohésion ;
- ㉙ – demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.