

Bruxelles, le 13 mai 2022  
(OR. fr)

8784/22

LIMITE

TRANS 265  
CODEC 619

---

---

Dossier interinstitutionnel:  
2021/0420(COD)

---

---

## RAPPORT

|                |  |
|----------------|--|
| Origine:       | Secrétariat général du Conseil   |
| Destinataire:  | Comité des représentants permanents/Conseil  |
| N° doc. préc.: | ST 6840/1/22 REV 1<br>ST 7456/22<br>ST 7750/22<br>ST 7919/22   |
| N° doc. Cion:  | ST 15109/21  |
| Objet:         | Proposition 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<br>- Rapport sur l'état des travaux<br>- Echange de vues |

## I. INTRODUCTION

1. Le 14 décembre 2021, la Commission a présenté la proposition 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) 913/2010 et abrogeant le règlement (UE) 1315/2013<sup>1</sup>. La proposition a été présentée dans le cadre d'un ensemble de quatre initiatives visant à moderniser le système de transport de l'UE et à soutenir la transition vers une mobilité plus propre, plus verte et plus intelligente en améliorant certaines de ses composantes essentielles, telles que le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), les systèmes de transport intelligents, les déplacements transfrontaliers et sur de longues distances en train et la mobilité urbaine.

---

<sup>1</sup> ST 15109/21.

2. La proposition de révision de la politique de développement du RTE-T vise à construire un réseau transeuropéen de transport fiable, sans discontinuité et de haute qualité, qui garantisse une connectivité durable à travers toute l'Union européenne sans interruptions physiques, goulets d'étranglement ou chaînons manquants d'ici à 2050. Ce réseau est destiné à contribuer à l'atteinte des objectifs de l'Union en matière de mobilité durable, au bon fonctionnement du marché intérieur et à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE. Il devrait être développé progressivement par étapes, avec des échéances proposées pour 2030, 2040 et 2050.
3. La proposition poursuit les quatre objectifs principaux suivants :
  - (i) rendre les transports plus respectueux de l'environnement en prévoyant les infrastructures de base adéquates pour réduire la congestion, les émissions de gaz à effet de serre (GES) et plus largement les externalités négatives du transport ;
  - (ii) faciliter la fluidité et l'efficacité des transports, encourager la multimodalité et l'interopérabilité entre les modes de transport et mieux intégrer les nœuds urbains dans le réseau ;
  - (iii) accroître la résilience du réseau RTE-T face aux effets négatifs du changement climatique et d'autres risques naturels ou catastrophes d'origine humaine ;
  - (iv) améliorer l'efficacité des outils de gouvernance du RTE-T et rationaliser les instruments de rapportage et de suivi de la réalisation du RTE-T.

## **II. ETAT DES TRAVAUX AU SEIN D'AUTRES INSTITUTIONS**

4. Le Parlement européen a désigné la commission des transports et du tourisme (TRAN) comme commission compétente pour cette proposition. M. Dominique Riquet (Renew, France) et Mme Barbara Thaler (PPE, Autriche) ont été désignés co-rapporteurs.
5. Le Comité économique et social européen a adopté un avis le 23 mars 2022. Le Comité des régions devrait adopter un avis sur la proposition en octobre 2022.

### III. ETAT DES TRAVAUX AU SEIN DU CONSEIL

6. La proposition et l'analyse d'impact ont été présentées au groupe "Transports, questions intermodales et réseaux" les 6 et 13 janvier 2022, et les articles ont ensuite été examinés en détail entre janvier et mai 2022. Une quinzaine de réunions du groupe ont ainsi été consacrées à l'examen de cette proposition au cours de ce semestre. Après un passage en revue détaillé de chacun des chapitres en janvier et février, la présidence a préparé plusieurs notes contenant des questions adressées aux délégations sur les aspects les plus importants de la proposition et a demandé aux États membres de fournir des orientations sur les sujets abordés afin de faciliter l'appréhension individuelle et collective des enjeux.
7. Par la suite, la présidence a rédigé plusieurs propositions de compromis<sup>2</sup> qui couvrent des parties significatives de la proposition en tentant de tenir compte de la plupart des observations formulées par les États membres.

### IV. PRINCIPALES QUESTIONS ET PROGRÈS

#### Observations générales

8. De manière générale, les délégations ont accueilli favorablement la révision du règlement, qui offre l'opportunité de contribuer au développement d'un espace européen unique de transport qui soit durable, efficace et résilient. De même, la proposition de développer ou de moderniser ce réseau en trois phases (2030, 2040 et 2050 respectivement pour le réseau central, central étendu et global) a également été soutenue.
9. Par ailleurs, la proposition d'alignement des corridors de fret ferroviaire avec les corridors du réseau central pour créer les corridors de transport européens a également été accueillie favorablement.

---

<sup>2</sup> ST 6840/1/22 REV 1  
ST 7456/22  
ST 7750/22  
ST 7919/22

10. Plusieurs délégations ont souligné que la proposition relative au RTE-T comportait des interactions avec d'autres propositions dans le domaine de la politique des transports, notamment le règlement AFIR et la directive STI, et ont souligné l'importance de maintenir une bonne cohérence avec ces propositions.
11. En général, les délégations ont observé que la proposition augmente significativement le niveau des exigences à atteindre pour l'ensemble du réseau avec l'objectif principal de disposer d'une infrastructure unifiée, hautement performante et pleinement interopérable pour contribuer à la décarbonation et à la multimodalité. Pour y parvenir, la proposition prévoit notamment que la plupart des exigences concernant les infrastructures ferroviaires accueillant du fret applicables aujourd'hui au réseau central soient également étendues au nouveau réseau central étendu et au réseau global, y compris les connexions du dernier kilomètre. En outre, la Commission propose que la mise en œuvre de certaines obligations soit avancée comparativement au règlement actuel. Bien que les États membres n'aient généralement pas remis en question le principe d'exigences plus élevées, nombreux sont ceux qui ont souligné que ces exigences doivent rester proportionnées et adaptées aux fonctionnalités et niveaux de trafic attendus. Dans ce contexte, une préoccupation particulière a été exprimée concernant les exigences croissantes à l'égard du réseau central étendu et du réseau global.
12. En outre, plusieurs États membres ont remarqué que la poursuite du développement du réseau RTE-T incluant l'application de nouvelles exigences et l'avancement de certaines échéances nécessiterait un investissement important de la part des États membres. Ces investissements sont estimés par la Commission à 50 milliards d'euros par an au titre de l'actuel règlement et 16 milliards d'euros supplémentaires chaque année du fait de la révision, ceci jusqu'en 2050. Plusieurs États membres ont donc souligné l'importance de faire preuve de réalisme en tenant compte de leurs capacités financières et le besoin d'un soutien dans ces efforts en garantissant des ressources financières appropriées au-delà du cadre financier pluriannuel actuel, y compris pour les projets relatifs au réseau RTE-T central étendu et global.

## Observations sur des questions spécifiques

13. **Principes généraux et dispositions générales** (chapitres I et II) : La présidence a élaboré deux propositions de compromis qui, tout en conservant la logique générale et l'ambition de la proposition de la Commission, tentent de préciser et clarifier certains aspects et de prendre en compte la majorité des préoccupations exprimées par les États membres, l'une des plus saillantes étant la réintroduction de la clause relative à la maturité des projets, au respect des procédures juridiques et à la disponibilité de ressources financières, sans préjuger des engagements financiers des États membres. Les modifications apportées dans le dernier compromis (ST 6840/1/22 REV 1) ont reçu un soutien relativement large des délégations.
14. **Dispositions concernant les exigences spécifiques à chaque mode de transport** (chapitre III) : Les articles du chapitre III sont essentiels dans la proposition car ils fixent les exigences spécifiques à chaque mode de transport, ainsi que pour les terminaux de fret multimodaux et pour les nœuds urbains.
- (i) **Infrastructures de transport ferroviaire** : Le rôle primordial du transport ferroviaire dans la réalisation des objectifs de la politique européenne des transports durables a été largement reconnu, tant pour le transport de fret que de passagers. Dans le même temps, l'ajout de nouvelles exigences, telles que le gabarit P400, l'exploitation des trains d'une longueur d'au moins 740 m pour les trains de marchandises sur tout le réseau, la vitesse minimale de 160 km/h pour les lignes de transport de passagers du réseau central et central étendu, l'accélération du déploiement de l'ERTMS concomitant avec le démantèlement des systèmes de signalisation de classe B sur l'ensemble du réseau, et l'extension des exigences à toutes les connexions du dernier kilomètre ont suscité des questions et inquiétudes. La mise en œuvre de ces exigences nécessitera des investissements très élevés et des interventions significatives sur des lignes ferroviaires existantes et même récemment achevées. Ces dispositions mériteront un examen plus approfondi par la suite.

- (ii) **Infrastructures de transport routier** : Dans le but de renforcer la sécurité routière, la proposition prévoit notamment d'étendre au réseau global l'obligation d'aménager les routes à chaussées séparées, sans carrefours à niveaux et sans accès riverain. Cette disposition a soulevé des questions des États membres, certains soulignant le caractère disproportionné dans certaines circonstances, et rappelant que l'infrastructure n'est qu'un des facteurs pour faire progresser la sécurité routière.
- (iii) **Infrastructures de transport aérien** : Les États membres ont en général partagé l'objectif d'améliorer la connectivité des aéroports avec les services de transport ferroviaire. Toutefois, l'objectif consistant à relier tous les aéroports du réseau central et les principaux aéroports du réseau global au réseau ferroviaire à longue distance d'ici 2030 et 2050 respectivement, est apparu très ambitieux et difficile à atteindre pour certains. C'est pourquoi plusieurs délégations ont demandé d'étendre et de clarifier les exemptions, certains proposant que des services de transport collectif propre soient pris en compte comme substitut possible à une connexion ferroviaire directement dans l'aéroport.
- (iv) **Infrastructure de transport par voies navigables intérieures** : Si le principe de dynamiser le transport par voies navigables a été largement soutenu, l'obligation pour les États membres d'assurer, au moins pour certaines périodes de l'année, une profondeur de chenal navigable d'au moins 2,5 m et une hauteur sous pont à 5,25m à des niveaux de référence définis, a suscité des doutes quant à son interprétation. Quelques délégations ont également estimé que les pouvoirs d'exécution conférés à la Commission étaient trop étendus et devraient être encadrés. Ces dispositions mériteront un examen plus approfondi par la suite.
- (v) **Infrastructures de transport maritime** : Les États membres ont en général accueilli très favorablement le concept d'espace maritime européen (EMS), ainsi que l'inclusion des liaisons maritimes à courte distance entre les ports d'un même État membre. Des inquiétudes ont été exprimées par certains États membres concernant l'obligation de connecter les ports maritimes du réseau global aux infrastructures ferroviaires, car cela pourrait entraîner des investissements élevés dans certains cas.

- (vi) **Terminaux de fret multimodaux** : Il a été généralement entendu que les terminaux multimodaux sont d'une grande importance pour une meilleure intégration entre les modes de transport et pour la transition vers des transports plus efficaces et durables. Toutefois, si le principe d'accompagner et soutenir le déploiement de tels terminaux a été globalement soutenu, l'obligation faite aux États membres d'assurer la présence d'un terminal de fret multimodal par nœud urbain d'ici 2040 a suscité l'inquiétude de plusieurs délégations. Un grand nombre d'entre elles a souligné que les terminaux de fret multimodaux ont principalement été développés et sont exploités par des entreprises privées, sans lien contractuel ou juridique avec les autorités publiques. Par conséquent, elles ont exprimé des doutes quant au fait que les obligations strictes incombent aux États membres.
- (vii) **Nœuds urbains** : En général, l'objectif de mieux prendre en compte les nœuds urbains dans le réseau afin notamment d'améliorer les connexions du "dernier kilomètre" a été soutenu, et le rôle des plans de mobilité urbaine durable (PMUD) dans la réalisation du développement urbain durable a été reconnu. Dans le même temps, plusieurs États membres ont estimé que les exigences relatives à la mise en place des PMUDs et au suivi des données d'ici le 31 décembre 2025, ainsi que l'exigence relative à la création de terminaux de fret multimodaux pour servir les nœuds urbains, constituaient un défi de taille. En outre, plusieurs États membres ont souligné que la planification de la mobilité urbaine durable relève de la compétence des autorités locales et que, par conséquent, le principe de subsidiarité devrait s'appliquer.

15. **Dispositions relatives aux transports intelligents et résilients** (chapitre IV) : S'agissant de la résilience des infrastructures, les délégations se sont accordées sur l'importance de pleinement prendre en compte cet enjeu tout en reconnaissant que, face à la variété des projets d'intérêt communs dont certains relèvent de promoteurs privés ou de collectivités locales, les États membres pouvaient difficilement être tenus seuls responsables d'assurer cette prise en compte. Pour plusieurs délégations, les exigences supplémentaires en matière de résilience au changement climatique devraient être précisées pour garantir la sécurité juridique des projets.

En ce qui concerne la maintenance des infrastructures, la majorité des délégations a reconnu son rôle primordial pour conserver un haut niveau de service et de sécurité aux infrastructures du RTE-T mais a estimé que les dispositions imposaient plusieurs nouvelles obligations aux États membres qui auraient un impact important sur la planification et le coût de l'entretien des infrastructures, alors qu'ils en assurent seuls la responsabilité et le financement aujourd'hui. L'article relatif aux risques pour la sécurité ou l'ordre public n'a pas été examiné en détail à ce stade.

16. **Mise en application des instruments des corridors de transport européens et des priorités horizontales - Gouvernance** (chapitre V) : Les États membres ont généralement soutenu l'action des coordonnateurs européens, en particulier dans leur rôle de facilitateur neutre dans la mise en œuvre du réseau RTE-T. Ils se sont dits favorables à un élargissement de leur action. Néanmoins, plusieurs États membres ont estimé que certaines tâches proposées dépassent significativement ce rôle et pourraient conduire à une surcharge de travail pour les coordonnateurs. En particulier, ils ont estimé qu'il fallait éviter que le coordonnateur ne soit trop impliqué dans les aspects opérationnels et qu'il convenait de bien clarifier le partage des rôles avec les instances de gouvernance des corridors de fret ferroviaire.
- En outre, un nombre significatif de délégations a fait part de réticences vis-à-vis de la disposition qui habilite la Commission à adopter des actes d'exécution pour chaque plan de travail des corridors de transport européens et pour les deux priorités horizontales, car elles doutent de sa valeur ajoutée, craignent sa lourdeur et s'interrogent sur les modalités de sélection de jalons intermédiaires contraignants, l'établissement des priorités et la planification des projets d'infrastructure au sein d'un État membre relevant de la compétence nationale dans le respect des orientations de l'Union.

17. **Dispositions communes** (chapitre VI) : Tout en reconnaissant l'importance du rapportage, plusieurs États membres se sont dits préoccupés par le nombre croissant d'obligations concernant la transmission des données et ont plaidé pour de ne pas augmenter excessivement la charge administrative, par exemple en mettant en œuvre le principe "Dites-le nous une seule fois".

En ce qui concerne l'obligation d'aligner les plans nationaux sur la politique des transports de l'Union, les délégations ont reconnu l'importance de la cohérence des plans nationaux avec les engagements pris à l'échelle de l'Union. Ils ont souligné aussi que ces plans devaient souvent embrasser un champ plus large et mettre en perspective enjeux européens, nationaux et locaux. En outre, plusieurs ont déclaré qu'il serait difficile de se conformer aux délais de notification proposés pour consulter la Commission sur leurs projets de plans avant que ceux-ci ne soient adoptés. Enfin, l'article relatif aux modifications du règlement (UE) n°913/2010 doit encore être examiné en détail.

### **Autres questions**

18. **Exemptions** : La proposition prévoit que des exemptions à certaines exigences puissent être sollicitées dans des cas dûment justifiés et sous certaines conditions, notamment d'une analyse socio-économique spécifique à chaque situation. Les exemptions seraient accordées par la Commission au moyen d'actes d'exécution.

Tout en appréciant le fait qu'il soit toujours possible de demander des dérogations, les États membres ont estimé que la procédure proposée pourrait se révéler fastidieuse en particulier du fait de la variété et de l'étendue du réseau RTE-T et du haut niveau d'exigence attendu. Pour des raisons d'efficacité et de prévisibilité et afin de réduire la charge administrative tant pour la Commission que pour les parties prenantes, plusieurs États membres ont proposé d'établir un régime d'exemption plus large et plus générique, qui s'appliquerait aux dispositions pertinentes de la proposition.

19. **Cartes** : Plusieurs États membres ont formulé des observations écrites sur les cartes annexées à la proposition, qui n'ont pas encore été examinées. La présidence a l'intention d'en discuter avec les États membres concernés dans le courant du mois de juin, en y associant la prochaine présidence afin d'assurer la continuité des travaux.

## V. CONCLUSION

La présidence estime que des progrès substantiels ont été réalisés sur la proposition et que les travaux effectués constituent une base solide pour la poursuite des travaux au sein du Conseil.

Dans la perspective du Conseil TTE du 2 juin 2022, les ministres sont invités à prendre note du rapport sur l'état d'avancement des travaux et à procéder à un échange de vues sur les deux questions figurant à l'annexe du présent rapport.

Comme le montre le rapport sur l'état d'avancement des travaux, les discussions techniques menées au sein du Conseil ont permis d'avancer dans la compréhension commune des enjeux. En vue de progresser davantage vers une position commune du Conseil, la présidence invite les ministres à faire part de leurs orientations sur les éléments suivants, en respectant un temps de parole de 3 minutes maximum.

1. Quels éléments importants souhaitez-vous partager à propos des cinq chapitres transversaux (I, II, IV, V, VI) de la proposition de la Commission et à propos de l'orientation des travaux menés jusqu'à présent sur ces cinq chapitres ?
2. Le chapitre III fixe les exigences spécifiques pour chaque mode de transport, ainsi que pour les nœuds urbains et pour les terminaux de fret multimodaux. Quelle est votre analyse de l'approche proposée par la Commission pour ce chapitre ?