



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

TRANS/WP.5/2003/7/Add.3  
27 juin 2003

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

**COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS**

Groupe de travail chargé d'examiner les tendances  
et l'économie des transports  
(Seizième session, 24-26 septembre 2003  
point 8 de l'ordre du jour)

**SYSTÈMES DE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE  
DES TRANSPORTS**

Additif 3

Note du secrétariat

**1. Évolution du financement des infrastructures en Europe**

Dans *l'Union européenne*, les investissements dans l'infrastructure des transports, qui avaient régulièrement augmenté entre 1990 et 1992 (13 %), sont retombés de 12 % entre 1992 et 1995. L'augmentation constatée entre 1990 et 1992 est imputable à un certain nombre de projets d'envergure – parmi lesquels le tunnel sous la Manche, la construction de voies ferrées pour trains à grande vitesse en Allemagne, en Espagne et en France – ainsi qu'à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté (ces deux pays ayant lancé d'ambitieux programmes d'infrastructure). La baisse enregistrée après 1993 s'explique, pour sa part, par le ralentissement de la croissance économique intervenue après 1990, qui a eu des répercussions sur tous les investissements; par le souci de préserver l'environnement, qui a conduit à une hausse des coûts, de sorte que l'on a privilégié, au détriment des autres, l'exécution de projets n'exigeant pas de dépenses d'infrastructure; et par l'achèvement de grands projets.

Après 1993, dans les pays membres de l'Union, la situation a évolué de manière diverse. Ainsi, en Allemagne, en Finlande, en Italie et au Royaume-Uni, les dépenses d'infrastructure ont chuté, alors qu'elles progressaient en Belgique, au Portugal et en Suède. En Belgique, il s'agissait essentiellement de construire des voies ferrées pour trains à grande vitesse, tandis qu'au Portugal, il fallait financer des projets en rapport avec l'Exposition universelle de 1998.

En 1995, les investissements dans l'infrastructure des transports (routes, voies ferrées, navigation intérieure, aéroports et ports maritimes) ont atteint quelque 60 milliards d'euros. Dans le transport modal, ils se répartissaient à 62 % pour les transports routiers, 20 % pour les transports ferroviaires, 7 % pour les transports ferroviaires en milieu urbain (transports ferroviaires urbains et suburbains, métro et tramway), 5 % pour les aéroports, 4 % pour les transports maritimes et 1 % pour la navigation intérieure. La part des infrastructures routières et celle des infrastructures ferroviaires n'a guère varié depuis 1990.

Entre 1990 et 1996, la part du PIB consacrée aux investissements dans l'infrastructure des transports s'est, d'une manière générale, amenuisée. Elle a été, dans la moyenne, plus importante en Espagne, en Italie et au Portugal que dans les autres pays membres de l'Union.

Les dépenses d'infrastructure relatives aux réseaux transeuropéens (RTE) ont été engagées essentiellement pour le rail et la route, dont la part sur le total s'est établie respectivement à 39 % et 38 % en 1996-1997, celle des aéroports s'élevant à près de 16 % et celle des ports maritimes et de la navigation intérieure à 7 % seulement. Pour cette même période, 55 % des investissements dans les RTE concernaient l'infrastructure routière.

*La plupart des projets d'infrastructure sont essentiellement financés par des fonds publics.* Dans les régions les moins développées, une bonne partie des ressources provient également du Fonds européen de développement régional, du Fonds de cohésion et de la Banque européenne d'investissement (BEI). Le budget RTE – qui représente 4,17 milliards d'euros pour 2000-2006 – et le Fonds européen d'investissement (FEI) y contribuent aussi, marginalement, mais de plus en plus. Les décisions concernant les investissements dans les infrastructures des RTE sont prises au niveau national et les dépenses y relatives sont en majorité imputées sur le budget de l'État. La contribution financière de l'Union européenne aux projets de ce type qui présentent un intérêt commun est un stimulant puissant. La Commission préconise par ailleurs la constitution de partenariats public-privé (PPP) à cette fin.

La BEI contribue grandement au financement de l'infrastructure des transports. C'est ainsi qu'elle a, en 1997, emprunté 6 879 millions d'euros pour financer des projets dans le seul secteur des transports (43 % pour le réseau routier et autoroutier, 28 % pour le réseau ferroviaire et 29 % pour les transports aériens et maritimes). En 2002, elle a emprunté quelque 9 230 millions d'euros, dont 30 % sont allés au réseau routier et autoroutier, 26 % aux transports ferroviaires et maritimes et le reste au trafic urbain, maritime et aérien. En mai 2003, elle a encore emprunté 3 milliards d'euros pour des projets relatifs aux transports.

Dans *les pays d'Europe centrale et orientale*, les données sur les dépenses d'infrastructure, quoique incomplètes, montrent que la majeure partie des dépenses engagées pour la construction de nouvelles infrastructures concerne le réseau routier. Le réseau ferroviaire vient au deuxième rang, mais pour ce qui est de la maintenance des infrastructures, il occupe la première place. La plupart des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne considèrent

comme une priorité absolue le développement des infrastructures, la modernisation ou la remise en état des réseaux de transport pour les mettre aux normes européennes et la construction des tronçons manquants du réseau paneuropéen de transport.

Les statistiques relatives à l'infrastructure des transports font apparaître qu'entre 1993 et 1995, les dépenses engagées en Estonie, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie concernaient à 47 % le réseau routier et à 42 % le réseau ferroviaire. Les fonds alloués à la maintenance sont allés pour l'essentiel au réseau ferroviaire dans huit des pays d'Europe centrale et orientale (54 %), alors que dans les pays de l'Union européenne, c'est le réseau routier qui vient au premier rang (72 %).

Jusqu'à la fin 1997, le programme PHARE a financé à hauteur de quelque 737 millions d'euros les investissements dans l'infrastructure des transports, à l'exclusion des dépenses relatives aux études de pré faisabilité et sans compter Chypre, Malte et la Turquie. Entre 1998 et 2000, il a financé à hauteur de 120 millions d'euros par an, dans les pays d'Europe centrale et orientale, 52 projets dans ce domaine, dont 60 % concernaient les infrastructures routières.

L'instrument structurel de préadhésion (ISPA) est l'instrument financier que la Communauté européenne a créé pour aider les pays candidats à satisfaire aux critères de l'Union en matière d'environnement et de transport. Pour le secteur des transports, le financement au titre de l'ISPA porte essentiellement sur l'extension et la modernisation du réseau TINA. Les dépenses relatives à l'extension et à l'achèvement de ce réseau d'ici à 2015 sont estimées, à titre préliminaire, à 91,5 milliards d'euros, dont 48 % iront aux infrastructures routières et 40,5 % au réseau ferroviaire. En 2000 et en 2001, la Commission a approuvé un financement de 6 milliards d'euros au titre de l'ISPA, dont 61 % pour des projets relatifs aux transports, partagés à égalité entre le réseau ferroviaire et le réseau routier.

*Les fonds publics et les prêts consentis par les institutions internationales de financement et par d'autres banques sont les principales sources de financement des projets d'infrastructure dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le programme PHARE, créé en 1989 pour aider à la transition économique et politique, était jusqu'à peu le principal instrument de la coopération financière et technique entre l'Union européenne et les pays candidats.*

Le programme PHARE a grandement contribué au développement des principaux réseaux d'infrastructure dans les pays candidats, par des dons et un cofinancement dans le cadre des programmes nationaux PHARE ainsi que par le biais des institutions internationales de financement. Concurrément avec la BEI, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque mondiale, il a cofinancé de grands projets d'investissement visant particulièrement le développement des infrastructures le long des couloirs de transport paneuropéens.

Pour la période 1995-1999, le budget du programme PHARE s'est monté au total à 6 693 milliards d'euros. Dans le document intitulé «Agenda 2000: pour une Union plus forte et plus large», publié en juillet 1997, la Commission européenne a exposé une stratégie destinée à élargir l'Union au-delà de ses frontières actuelles ainsi qu'un cadre financier pour la période après 2000, dont l'ISPA est l'un des éléments. Le Conseil européen, réuni à Luxembourg en décembre 1997, a approuvé ce cadre financier et créé trois instruments visant à préparer l'adhésion des pays candidats pour le septennat 2000-2006: un instrument agricole de

préadhésion (SAPARD), le programme PHARE d'aide au renforcement de la capacité institutionnelle, et l'ISPA destiné à faciliter le financement de projets concernant les transports et l'environnement.

Entre 1990 et juin 2002, la BEI a accordé aux pays candidats des prêts destinés à financer l'infrastructure des transports se montant au total à 8 871 millions d'euros. Par ailleurs, l'ensemble des investissements de la BERD depuis 1991 se chiffre à 1 456 millions d'euros, dont 55 % pour le réseau routier.

Les statistiques de la BEI font apparaître que la majeure partie (55 %) des crédits accordés à 10 pays candidats, à l'exclusion de Chypre, Malte et la Turquie, sont destinés au réseau routier. Il en va de même pour les crédits alloués par la BERD, dont 52 % sont allés à l'infrastructure routière. La place faite au réseau routier correspond aux besoins estimés par la BEI concernant la modernisation et l'achèvement des réseaux actuels qui font partie du RTE-T, afin de les mettre aux normes de qualité européennes. Au total, la modernisation et l'achèvement de ces réseaux se chiffreront au bas mot à 90 milliards d'euros, dont plus de la moitié pour les routes, et quelque 30 milliards d'euros pour les chemins de fer.

Depuis 2000, les projets relatifs aux tronçons qui feront partie du réseau TINA sont financés non plus par le programme PHARE mais par l'ISPA. Ainsi, pour la période 2000-2006, quelque 7,28 milliards d'euros (aux prix de 2000) seront alloués au titre de l'ISPA exclusivement à des projets relatifs à l'infrastructure des transports et à l'environnement. La Commission européenne a approuvé 169 projets ISPA, pour un montant de 6 milliards d'euros, dont près de 4 milliards d'euros financés par l'Union européenne (soit 64,4 %). De ces projets, 64 se rapportent aux transports (soit 61,4 %), partagés à égalité entre le rail et la route. Pour ce qui est des transports, l'ISPA finance essentiellement des projets visant à connecter le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et les couloirs de transport paneuropéens (réseau TINA) ainsi que les réseaux nationaux entre eux et avec le réseau RTE-T. Par ailleurs, une petite part de ce financement permettra de réaliser les études préparatoires et de prêter une assistance technique directement en rapport avec les projets concernés. Tous les projets d'équipement bénéficiant d'un concours de l'ISPA sont cofinancés par une contribution nationale. Ils doivent être financièrement viables de manière à absorber les frais d'exploitation et de maintenance à venir.

À la fin 1996, la Banque mondiale avait engagé 2 108 millions de dollars pour financer 22 projets relatifs aux transports dans 14 pays d'Europe orientale, pays baltes et pays issus de l'ex-Union soviétique; la BEI avait, pour sa part, investi 1 685 millions d'euros dans 35 projets relatifs à l'infrastructure des transports dans 12 pays d'Europe orientale; et la BERD avait alloué à 38 projets de ce type un montant de 1 291 millions d'euros dans les pays relevant de sa compétence. Par ailleurs, des moyens financiers ont été mobilisés auprès d'autres sources telles que la Banque asiatique de développement (BAsD), la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), le Fonds japonais de coopération économique avec l'étranger et des banques commerciales.

Il faut que les institutions internationales de financement continuent de se concerter et de collaborer lorsqu'un projet exige un financement dépassant les moyens d'une seule d'entre elles ou lorsque la présence de plusieurs d'entre elles peut aider les autorités nationales à prendre des décisions difficiles concernant la transition (notamment pour ce qui est de la restructuration des chemins de fer). Dans certains cas, il leur faudra s'accorder sur une répartition optimale des

tâches. Ainsi, un accord a été conclu selon lequel, en Fédération de Russie, la Banque mondiale s'occupera principalement des routes, des ponts et des transports urbains, tandis que la BERD financera essentiellement les projets relatifs à la navigation aérienne et aux transports ferroviaires. Constatant que la BEI est expressément chargée de financer les infrastructures du réseau RTE, tandis que la BERD doit axer son action sur la transition, ces deux institutions ont décidé d'intensifier leur coopération, notamment pour ce qui est du sous-secteur des transports ferroviaires. La BERD compte aussi coopérer avec la BEI et le FEI au financement de PPP pour la construction d'autoroutes à péage dans les pays candidats.

La dernière révision des directives relatives au RTE devrait permettre d'axer les investissements sur la résorption des goulets d'étranglement, essentiellement dans les régions frontalières avec les pays candidats. La Commission a proposé de modifier le règlement déterminant l'octroi d'un concours financier communautaire afin de porter de 10 % à 20 % le plafond de ce concours pour les projets d'importance fondamentale, à forte valeur ajoutée au regard du réseau transeuropéen mais peu rentables, sur le plan socioéconomique, au niveau national (ce qui est le cas de la connexion au réseau dans les régions frontalières avec les pays candidats). Enfin, la Commission prévoit de présenter des propositions visant à utiliser les «recettes» provenant de redevances sur des routes concurrentes dans un couloir de transport donné pour compenser la pénurie de fonds nécessaires pour achever d'autres projets relatifs aux infrastructures dans ce même couloir.

#### *Politiques nationales*

La plupart des pays candidats – Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie – ont fait de la mise aux normes européennes des infrastructures faisant partie de l'extension du RTE-T (réseau TINA) une priorité absolue en matière de développement des infrastructures de transport. De plus, certains ont fixé, dans leurs politiques et plans nationaux en matière de transport, des objectifs qui vont au-delà de la modernisation des tronçons du réseau TINA ou qui n'y sont pas directement apparentés.

En République tchèque, le développement des infrastructures tient compte des besoins du trafic, notamment pour ce qui est du raccordement à haute capacité du réseau ferroviaire au RTE-T, ou de la navigation sur l'Elbe. Par ailleurs une petite partie des investissements est allouée à la modernisation des voies navigables internationales.

En Estonie, le premier des objectifs stratégiques est d'assurer des services de transport suffisants, qui soient de qualité, sûrs et respectueux de l'environnement, et qui répondent aux besoins à la fois de la population et de l'économie. Le deuxième a trait à la rentabilité du secteur des transports, les bénéfices dégagés pouvant être utilisés pour faire face à la pénurie constante de moyens destinés à financer l'infrastructure.

En Hongrie, la politique en matière de transports vise essentiellement à faciliter l'intégration à l'Union européenne. Pour ce qui est des infrastructures, il s'agit de resserrer les liens de coopération avec les pays voisins et d'assurer un développement égal de l'ensemble du territoire national.

La Lettonie souhaite étendre les opérations de transport international (transit) qui pourraient contribuer au bien social comme au développement économique.

En Slovénie, les investissements visent à développer les infrastructures de transport et à les mettre progressivement aux normes de qualité européennes. Ils concernent aussi la construction d'infrastructures pour les piétons, la suppression des points noirs, le perfectionnement technique des infrastructures routières et leur maintenance périodique et efficace.

En Turquie, le plan relatif aux transports a pour objectif principal la modernisation du réseau et des opérations de transport et la mise en place d'incitations commerciales visant à rendre certains modes de transport plus avantageux.

Il est d'usage qu'une grande partie des investissements d'infrastructure soit consacrée au réseau routier (construction de routes, extension du réseau, reconstruction, remise en état et grandes réparations), alors que les fonds destinés à la maintenance vont principalement au réseau ferroviaire. Ainsi, dans les pays candidats, les dépenses d'entretien du réseau ferroviaire sont élevées par rapport aux investissements consentis pour la construction de nouvelles voies ferrées. Pour le réseau routier, par contre, c'est l'inverse qui se produit, les investissements concernant en majeure partie les infrastructures routières, et en particulier les autoroutes. Pour ce qui est des chemins de fer, du réseau ferroviaire urbain et des voies de navigation intérieure, les dépenses de maintenance sont plus élevées que les investissements destinés à leur extension.

En Estonie et en Lettonie, les dépenses de maintenance constituent le gros des investissements, notamment pour ce qui est des routes (respectivement 68 % et 65 %). Le réseau routier ne s'y est pas étendu entre 1993 et 1998. En Lettonie, les dépenses de maintenance du réseau ferroviaire sont également plus élevées que les dépenses d'équipement, et les voies ferrées ne se sont pas étendues.

Quel que soit le mode de transport, les investissements consentis par les pays candidats n'ont pas suffi à perfectionner des infrastructures insuffisantes, ce qui s'explique par la pénurie de moyens financiers. La part du PIB consacrée aux dépenses d'infrastructure des transports, qui était d'environ 0,7 % en 1993, est passée à 1 % en 1995 et a atteint par la suite 1,5 % dans certains pays (Pologne). Pendant la même période, ces dépenses ont baissé dans tous les pays de l'Union européenne, à l'exception du Portugal et de la Suède. En 1995, les investissements dans les transports étaient, en pourcentage du PIB, légèrement plus importants dans les pays candidats que dans les pays d'Europe occidentale. Mais ils demeurent faibles, à la limite inférieure de ce qui avait été recommandé lors de la Conférence européenne des ministres des transports tenue à Berlin (1 % à 2 % du PIB).

En part du PIB, les dépenses d'infrastructure varient considérablement d'un pays à l'autre. Pour la période 1993-1995, les pays baltes et la Roumanie sont ceux qui ont proportionnellement le moins investi dans les transports (0,2 % et 0,6 % respectivement), alors que la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie ont dépassé le pourcentage recommandé (1 %).

La majeure partie des dépenses d'infrastructure engagées pour le réseau RTE-T concerne les routes, suivi par le rail et les aéroports. Entre 1993 et 1995, une bonne part des investissements dans les infrastructures de transport a été consacrée au réseau RTE-T. Ainsi, en Hongrie, en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, les voies de navigation intérieure et les aéroports concernés faisaient tous partie de ce réseau. En revanche, seule une part relativement faible des dépenses d'infrastructure ferroviaire est allée au réseau RTE-T.

La part importante faite aux réseaux routiers en rapport avec le réseau RTE-T s'explique en partie par l'état des infrastructures au début des années 90 et par le besoin de les moderniser. Au début de cette décennie, le réseau routier comme le réseau ferroviaire étaient généralement en mauvais état. Si la demande de transports ferroviaires s'est effondrée entre 1990 et 1999, le transport routier a connu un regain d'activité dans la seconde moitié de la décennie. Il était donc plus urgent d'améliorer la qualité et la sécurité du réseau routier que celles du réseau ferroviaire. C'est ce qui donne à penser qu'il a sans doute été plus facile de trouver un financement public et privé pour les projets relatifs aux routes que pour ceux concernant le rail.

## **2. Sources et instruments de financement des investissements**

Si on laisse de côté les questions techniques et celles en rapport avec la sélection des projets, avec leur classement et avec leur ordre de priorité, la question fondamentale qui se pose à l'autorité publique est celle du financement et de la durée des prêts.

Diverses modalités de financement sont essentiellement utilisées pour reporter les dates d'échéance, et l'on manœuvre pour gagner le temps voulu afin de réduire l'écart qui existe normalement entre les fonds nécessaires sur le court terme, d'un montant élevé, et les ressources disponibles pour la même période. Lorsque l'on a recours à des fonds privés, c'est l'utilisateur qui doit en fin de compte prendre en charge l'intégralité des dépenses; par contre, si le financement est public, c'est le contribuable qui se substitue directement ou indirectement à l'utilisateur, par le biais de subventions, de prêts et de garanties. Cette façon de financer les dépenses d'infrastructure dans les transports est courante dans la plupart des pays européens, bien qu'on puisse y ajouter un mode de financement complémentaire, les dépenses étant alors prises en charge non seulement par les usagers ou les contribuables, mais aussi par la communauté internationale, par divers moyens.

### ***Sources de financement***

Les sources de financement sont nombreuses et variées, mais il importe de distinguer entre *les fonds publics et le financement international*. Ceci est particulièrement important compte tenu de la situation monétaire. Le financement risque d'être bien plus difficile lorsque l'inflation est élevée et que la monnaie nationale n'est pas convertible. Ceci était le cas dans les pays d'Europe centrale et orientale avant 1990 et au début de la période de transition, avant que les monnaies nationales deviennent convertibles et alors que les taux de change ne cessaient de fluctuer. Cette distinction perd de son importance pour les pays candidats à mesure qu'ils s'intègrent à l'Union, mais elle vaut pour d'autres pays de la CEE/ONU qui ne sont pas encore parvenus à stabiliser leur monnaie durablement.

Le financement international est particulièrement intéressant et il peut être important pour ce qui est du développement et de la dynamisation. Les modalités en sont diverses, mais les plus couramment utilisées peuvent être regroupées comme suit:

- Prêts consentis par des banques consortiales;
- Marchés financiers internationaux;
- Assistance et prêts (assortis de conditions libérales) consentis par des États;

- Prêts (assortis de conditions libérales), dons et garanties accordés par des institutions internationales (BEI, BERD, etc.);
- Assistance prêtée par les organisations internationales (divers fonds des Nations Unies et de l'Union européenne).

Il était d'usage que la grande majorité des fonds destinés aux investissements dans les systèmes et infrastructures de transport proviennent du budget de l'État. Or, depuis quelques années, les coupes budgétaires ont été substantielles. Parallèlement, la création de marchés financiers dans les pays d'Europe centrale et orientale et l'expansion des marchés financiers des pays développés, qui a duré quelques années, ont offert de nouvelles possibilités d'emprunter auprès des banques et de puiser sur l'épargne publique. Au cours des dernières années, les marchés financiers des pays d'Europe centrale et orientale ont connu une expansion soutenue, imputable à la privatisation de nombreuses industries et entreprises publiques, particulièrement dans le secteur bancaire et financier, ainsi qu'à l'apport d'investissements étrangers directs appréciables. À ce phénomène s'est ajoutée la décentralisation, une place de plus en plus large étant faite aux autorités locales et régionales, désormais en mesure de demander leur part des maigres fonds publics disponibles. Toutefois, les marchés financiers nationaux n'ont pu jouer un rôle important en tant que source de financement, du fait des difficultés économiques persistantes que connaissaient les pays en transition, où la récession s'ajoutait à une inflation relativement élevée.

Au Danemark, par exemple, environ 33 % des dépenses d'infrastructure sont financées par l'État et 66 % par les régions. L'État finance environ 11 % des dépenses d'entretien des routes et les régions 89 %. Les infrastructures ferroviaires sont financées par l'État tandis que les dépenses de maintenance sont partiellement couvertes par les redevances sur les infrastructures que versent les opérateurs (usagers du système des transports). La modernisation du matériel roulant est partiellement à la charge de l'État.

En Finlande, le financement provient essentiellement du budget de l'État. L'État finance le réseau routier et le réseau ferroviaire tandis que les municipalités financent tout ce qui touche les rues. Un financement international complémentaire (prêts de la BEI) a été accordé pour certains grands projets, tels que ceux se rapportant au réseau RTE-T.

Aux Pays-Bas, la principale source de financement public est l'État, mais les contrats passés avec le secteur privé (PPP), la BEI et le budget RTE constituent les sources de financement les plus importantes.

En Pologne, le financement des projets varie selon le mode de transport. Les infrastructures d'importance nationale sont financées à environ 50 % par des fonds publics et à 50 % par des sources internationales. La plupart des nouveaux équipements sont financés par des dons de l'Union européenne et par des prêts consentis par les institutions internationales de financement. Ces prêts sont jugés comme offrant une plus grande flexibilité lorsqu'il s'agit d'obtenir des fonds de contrepartie aux dons de l'Union européenne et chaque fois que l'on ne peut obtenir une assistance de celle-ci. Ils sont toutefois conditionnés par la capacité des États ou des régions à trouver un financement international de contrepartie.

En Suède, les infrastructures routières et ferroviaires sont en très grande majorité financées par l'État ou les municipalités, mais le marché financier suédois a pris de l'importance, ces dernières années, en tant que moyen de financement.

En Turquie, la plupart des infrastructures portuaires ont été financées par l'État, mais le manque de fonds a retardé l'exécution des projets y relatifs. D'autres projets sont financés au moyen de prêts à des conditions libérales, de dons et de garanties accordés par des institutions internationales de financement.

Au Royaume-Uni, la société publique Railtrack plc est chargée des investissements, de la modernisation, des réparations et de la maintenance du réseau ferroviaire. Les moyens de financement sont divers, parmi lesquels on citera le marché financier national, les usagers, les régions et des sources internationales.

On peut distinguer entre deux catégories de financement international: *les institutions internationales de financement et les organismes intergouvernementaux*. Les mécanismes de financement des organismes intergouvernementaux, tels que ceux de l'Union européenne – Fonds européen de développement régional, Fonds de cohésion, budget RTE, programme PHARE, ISPA, etc. – ont été traités plus haut. Il importe de noter que ces fonds, créés pour répondre à certains besoins des États membres rigoureusement définis, ne suffisent pas à eux seuls à financer le développement ambitieux des infrastructures dans l'Union élargie. Les États membres sont censés contribuer de façon conséquente au budget de chaque projet. On a également évoqué plus haut les instruments de financement des institutions internationales de financement (essentiellement la BEI, la BERD et la Banque mondiale). La BEI ne peut accorder de dons que pour des projets dont la viabilité technique, économique et financière a été établie. Les prêts qu'elle garantit sont garantis par l'Union européenne. Les États membres de l'Union, qui sont les actionnaires de la BEI, ne perçoivent pas de dividendes, de sorte que la Banque peut emprunter sur les marchés financiers internationaux à d'excellentes conditions. Les dates d'échéance sont particulièrement importantes dans le secteur des transports, surtout lorsqu'il s'agit d'investissements concernant des infrastructures de grande envergure.

La BEI prête largement à des pays membres de l'Union comme à des pays non membres. La BERD, pour sa part, s'est engagée pour la première fois dans le secteur des transports en mars 1992, et elle accorde son appui financier à des projets relatifs au réseau routier, aux transports urbains, au réseau ferroviaire, à la navigation aérienne et aux infrastructures portuaires. À la fin 2002, elle avait approuvé des projets de transport pour un montant total de 2,8 milliards d'euros. Elle a en particulier engagé des fonds importants dans la modernisation des infrastructures routières des pays relevant de sa compétence. C'est ainsi qu'elle a accordé un prêt pour la modernisation de l'autoroute M1/E30 au Bélarus, qui relie Moscou, Minsk et Varsovie à Berlin. Sur près de 230 km, ce tronçon est en cours de réparation et des péages ont été mis en place. En Bulgarie, la BERD a financé un projet ambitieux de reconstruction de routes, dont l'achèvement d'un tronçon de 32 km de l'autoroute transeuropéenne et la modernisation de quelque 800 km de routes principales desservant le trafic régional et de grande distance. Pour ce qui est du rail, la BERD a notamment accordé un prêt secteur public à la société slovène des chemins de fer afin qu'elle puisse moderniser son réseau de base, qui dessert le trafic national comme international. Plus récemment, elle a approuvé le financement de six nouveaux projets concernant le rail pour un montant total de quelque 170 millions d'euros. Parmi ces projets figurent des opérations de grande envergure – mise en place de services de maintenance

modernes des voies et systèmes de rénovation, essentiels pour l'efficacité des transports ferroviaires – au Kazakhstan (64,8 millions d'euros) et en Ukraine (51,7 millions d'euros).

### **3. Modalités de financement**

Il existe dans la pratique toute une série de modalités de financement, allant, dans divers pays et pour divers secteurs, du financement public à 100 % au financement intégralement privé. Toutefois, de longue date, les deux modalités fondamentales sont: i) le financement public classique; ii) le financement intégralement privé; à ceux-ci s'ajoutent depuis peu: iii) une série de modalités de financement intermédiaires.

Les transports constituant un secteur à très forte intensité de capital, et certaines grandes infrastructures ne pouvant être réalisées par étapes distinctes, les décideurs publics privilégient naturellement le financement public. Les opérations sont donc financées conjointement par les usagers et les contribuables.

Le financement public, indépendamment des choix faits au niveau des politiques de transport et des politiques économiques, est très souvent entravé par l'insuffisance des moyens financiers de l'État et des autorités locales. Au cours des dernières années, la possibilité de mobiliser des fonds publics s'est réduite du fait des contraintes budgétaires imputables à la récession persistante et, dans certains pays, à l'importance de l'endettement, qui fait que l'État ne peut supporter une nouvelle et forte augmentation ni de la dette publique ni de ses engagements financiers. Il semble donc difficile d'envisager un accroissement du financement public dans ce secteur, sauf à augmenter les impôts – ce qui se ferait au détriment d'autres investissements – ou à aggraver les déficits budgétaires – ce qui saperait la confiance dans la stabilisation macroéconomique.

Le financement public pose un autre problème, à savoir que l'autorité publique tend à allouer les fonds de façon globale – les ressources n'étant pas destinées à des fins spécifiques – ce qui se traduit par un manque de transparence. Dans de nombreux pays, cela a conduit à la création de fonds spéciaux, de lignes budgétaires spécifiques ou d'enveloppes budgétaires secondaires financés au moyen de prélèvements fiscaux spécifiques.

Dans la pratique, le financement public des projets relatifs aux transports se compose de fonds imputés directement sur le budget de l'État et d'emprunts, dont les intérêts et le capital sont remboursés par le budget de l'État sur une période assez longue.

Dans le cas du financement privé, les coûts sont en dernier ressort supportés par l'utilisateur. La capacité d'autofinancement est assurée par la perception d'un péage ou d'une redevance que l'utilisateur peut clairement identifier. Les tarifs pratiqués doivent être suffisamment élevés pour couvrir les frais d'exploitation, le remboursement des prêts obtenus en vue du financement du projet et le retour sur investissement. Les projets font l'objet d'une évaluation approfondie et le partage des risques doit se faire selon des modalités clairement définies.

En raison de la longueur des délais d'exécution (qui peuvent aller de 5 à 10 ans), de l'importance des risques techniques, de la très longue durée du projet et de la courte période de remboursement, il est plus difficile de trouver un financement public pour les transports que pour le secteur industriel. Aux risques techniques et financiers peuvent également s'ajouter des

risques économiques et politiques. Le financement privé ne sera possible que si l'investisseur est sûr que les politiques ne changeront pas et s'il est en mesure d'estimer la demande de façon plus ou moins exacte. Il doit également être totalement libre de fixer sa politique tarifaire. L'importance et la diversité des risques expliquent que, dans les pays européens, très peu de projets ont obtenu un financement privé.

Le succès avéré, de par le monde, des projets d'infrastructure des transports à financement privé a suscité de grandes espérances en Europe orientale. Toutefois, les vues divergent quant à l'opportunité d'un tel financement. D'un côté, certains décideurs publics entretiennent l'espoir (souvent attisé par les entrepreneurs) de voir le secteur privé apporter des capitaux, construire des infrastructures et les exploiter de façon rentable, le tout sans qu'il en coûte à l'État et sans risque pour ce dernier. À l'autre extrême, certains décideurs, faisant valoir le taux de rendement élevé exigé par les investisseurs, l'importance des taux d'intérêts imposés par les marchés financiers (comparés à ceux d'un emprunt public), les complications administratives, les incidences sociales et les coûts de transaction élevés, se demandent si le jeu en vaut la chandelle. La prise de décisions est rendue plus difficile par le fait que les concessions privées exigent que l'on redéfinisse le rôle du secteur public, ce qui pose une menace pour les structures de pouvoir en place. En tout état de cause, la pression budgétaire à laquelle sont soumis de nombreux pays oblige la puissance publique à rechercher un financement privé pour financer les infrastructures de transport et autres infrastructures indispensables au développement économique.

On compte que le nombre des projets d'infrastructure à financement privé augmentera rapidement, essentiellement parce que les pouvoirs publics doivent tenir compte des restrictions budgétaires et qu'ils sont conscients de l'aptitude du secteur privé à bien exécuter et gérer des projets. La Banque mondiale a recensé près de 2 000 propositions de projets CET dans le monde, qui coûteraient plus de 1,3 milliard de dollars à l'exclusion des privatisations. Dans le seul secteur des transports, elle compte 400 propositions de projets.

Les résultats obtenus s'agissant des projets de transport à financement privé sont mitigés. Ainsi, au Mexique, la construction d'autoroutes à péage s'est heurtée à des difficultés dues à une mauvaise prévision du trafic et des recettes, à une sous-estimation des dépenses et à des échéances mal adaptées aux besoins du projet. L'autoroute Dulles Greenway, aux États-Unis, et le métro Orly VAL, en France, doivent faire face à des difficultés dues à l'insuffisance des recettes par rapport aux prévisions. Une mauvaise évaluation préliminaire du projet, qui s'est traduite par un dépassement des coûts, des retards et des recettes moins importantes que prévues, expliquent qu'il ait fallu procéder à la restructuration financière du tunnel sous la Manche.

Divers projets ont connu des difficultés en Europe centrale; certains se sont enlisés (comme le pont de Szekszárd, en Hongrie); dans d'autres cas, des concessions ont été annulées (comme pour l'autoroute D5 en République tchèque ou l'autoroute M3 en Hongrie); ou encore, le financement avec droit de recours limité, aux prix du marché, a été rejeté en faveur d'autres modalités de financement pour diverses raisons financières et juridiques (aéroport de Prague-Ruzyně et aéroport de Budapest-Ferihegy). Les raisons varient d'un projet à l'autre, mais les facteurs les plus importants sont les suivants:

- Manque de viabilité financière (notamment pour les autoroutes);
- Faisabilité financière publique et acceptabilité politique;

- Niveau de risque et répartition équitable des risques;
- Insuffisance des capitaux propres;
- Insuffisance du financement local;
- Obstacles d'ordre réglementaire et juridique;
- Absence de modèle convaincant en Europe occidentale.

Bien que de nombreux projets d'infrastructure financés par un syndicat financier aient été menés à bien avec profit, les prêteurs se méfient des risques possibles, notamment lorsqu'il s'agit de ponts et de routes. Il est demandé aux investisseurs comme aux prêteurs d'assumer des risques divers, notamment les risques de marché (trafic et recettes), les coûts de construction, les dérapages, la responsabilité en matière d'environnement, les taux d'intérêt, la fluctuation des taux de change et les risques politiques. Il est notoirement difficile de prévoir le trafic et les recettes, surtout lorsqu'il n'y a guère d'antécédents en matière de réaction des marchés aux prix et aux services.

Malgré ces résultats mitigés, les arguments en faveur de ce type de financement demeurent sérieux. Les projets à financement privé sont soumis à la discipline commerciale, ils tirent parti des compétences du secteur privé en matière de gestion, ils protègent l'infrastructure d'une intervention politique abusive et soulagent le budget de l'État comme l'épargne publique grâce à des capitaux complémentaires. Le financement privé, en ce qu'il fait une plus large place aux critères d'ordre financier et à la qualité des services qu'aux questions techniques, fait porter l'accent sur la rentabilité et la gestion. Il importe cependant de répartir les risques en fonction des capacités de chaque intervenant à les assumer et laisser le secteur public participer, par le biais de PPP, au financement de projets qui sont viables sur le plan économique sans l'être sur le plan financier.

Plusieurs pays ont des plans ambitieux en matière de développement du réseau autoroutier, dont ils espèrent qu'ils pourront être financés en grande partie par des capitaux privés (comme la Croatie, la Pologne et la Roumanie). Or, dans la mesure où les capitaux nécessaires et les coûts d'exploitation y sont à peu près les mêmes que dans l'Union européenne, alors que le trafic tend à y être moins important, soit les péages seront plus élevés que dans les pays de l'Union, soit le secteur public sera mis à contribution; il faut en effet que les tarifs demeurent abordables pour les usagers locaux mais aussi que le projet puisse recevoir un financement bancaire. Comme des tarifs élevés sont inacceptables pour l'utilisateur local (surtout s'il empruntait auparavant la même autoroute sans avoir à débours), on peut s'attendre à ce qu'il n'y ait que peu de concessions financièrement viables dans la région au cours des années à venir, à moins d'un important soutien financier de l'autorité publique. De plus, les pouvoirs publics tiennent à ce que les usagers aient la possibilité d'utiliser gratuitement des artères parallèles – ce qui serait impensable s'agissant des télécommunications ou de l'approvisionnement en électricité. Lorsqu'un projet d'autoroute à péage ne peut mobiliser un financement public suffisant, il vaut mieux en réduire l'envergure ou en reporter l'exécution. Lorsque des fonds sont disponibles et que le projet est économiquement viable, il est recommandé de monter un PPP, associant un concours privé sous forme de capitaux à risque et de compétences en matière de gestion à un appui financier et politique public.

Entre le financement public classique et le financement privé intégral, il existe, dans les faits, toute une série de modalités de financement mixte. On citera, à titre illustratif, les modalités suivantes:

- Fonds spéciaux alimentés par des taxes spécifiques;
- Entreprises semi-publiques ou entreprises d'État faisant appel à des capitaux privés;
- Financement intégral et construction par le secteur privé, et exploitation par un organisme public;
- Construction et exploitation par une entreprise privée, propriété publique, et financement privé garanti par l'État.

Chacune de ces modalités a ses avantages et ses inconvénients. Les fonds spéciaux permettent de mieux cerner les dépenses et l'emploi qui est fait des recettes, à condition que le budget soit dans l'ensemble équilibré et que l'augmentation des dépenses s'accompagne d'une augmentation correspondante des recettes. Les fonds spéciaux sont considérés comme un bon moyen de gérer, d'entretenir et de moderniser les réseaux de transports en place.

Une autre modalité de financement à capitaux mixtes consiste à créer des sociétés juridiquement autonomes par rapport à l'État ou aux autorités locales et qui soient des personnes morales à part entière. Cette structure juridique et organisationnelle, qui a été utilisée en Europe occidentale pour divers modes de transports, permet de mobiliser des capitaux publics et privés en importantes quantités, l'État garantissant souvent les prêts. Elle est de plus compatible avec toute une série de montages financiers, ainsi qu'avec l'octroi de concessions et les arrangements de type CET. L'efficacité tant de la structure que du montage financier dépend du degré d'autonomie de la société. On citera en exemple le système français d'autoroutes à péage: ces autoroutes sont exploitées par des entreprises semi-publiques (à l'exception de l'une d'entre elles, qui est entièrement privée) sous le contrôle d'une holding, Autoroutes de France.

On peut aussi envisager de concéder l'exploitation de l'infrastructure à une société privée, l'État en étant le propriétaire par l'intermédiaire d'une entreprise publique. La relation entre le propriétaire et l'exploitant est alors définie par contrat. Le financement est en général privé, mais il est fréquent que l'État y participe par des apports en nature, des subventions, des prêts ou des garanties de prêts. Ce genre de projet fait souvent appel à la modalité CET. Les éléments principaux du contrat portent sur la durée de la concession, la liberté de tarification, le cahier des charges, la maintenance de l'infrastructure par le concessionnaire et les apports de l'autorité concédante (subventions directes, mise à disposition des infrastructures en place, investissements d'appui, etc.).

Si la rentabilité du projet est inférieure au taux de rendement de l'épargne – c'est-à-dire si le projet est à haut risque et rapporte peu – l'investisseur privé hésitera clairement à y injecter des capitaux. Il faut donc que l'autorité concédante effectue une évaluation préalable approfondie en vue de déterminer le plus exactement possible toute contribution de l'État qui faciliterait l'exécution du projet. Si elle considère que le projet est viable, il est préférable, le cas échéant, qu'elle garantisse un prêt plutôt que de subventionner une partie du projet.

Une variante de la modalité précédente consiste à faire construire l'intégralité de l'infrastructure par un investisseur privé au moyen de capitaux privés, l'exploitation en étant ensuite assurée par un organisme public. Ceci convient tout particulièrement en cas de transfert de technologie. Ce type d'arrangement suppose souvent que les marchés pour lesquels une technologie de pointe n'est pas nécessaire – comme certains types de travaux au sol et de génie civil – soient adjugés à des entreprises locales, mais cette «préférence locale» donne souvent lieu à des différends.

En conclusion, il existe une très grande variété de modalités de financement et chaque modalité peut s'accompagner de plusieurs variantes. Ainsi, la modalité construction-exploitation-transfert (CET) s'accompagne des variantes suivantes: construction-exploitation-propriété-transfert (CEPT), construction-exploitation-propriété (CEP), construction-location avec option d'achat-transfert (CLT) et construction-exploitation-propriété-subsidation-transfert.

Ce qui distingue fondamentalement un PPP d'un projet CET classique sont les aspects suivants: a) dans un PPP, les capitaux propres sont généralement détenus tant par des intérêts privés que par des intérêts publics; b) le PPP permet une plus grande flexibilité pour ce qui est de l'exécution échelonnée des projets. Le montage d'un PPP exige une bonne perception des réalités du marché et la capacité à panacher capitaux publics et capitaux à risque avec une répartition équitable des risques.

Un PPP peut convenir dans divers cas: a) lorsque la puissance publique souhaite conserver un certain contrôle sur un bien stratégique; b) lorsque la puissance publique doit participer de manière substantielle au financement du projet pour qu'il puisse bénéficier d'un concours financier bancaire; c) lorsque seule la première phase du projet peut être exécutée et que l'on ne peut prévoir avec certitude la date de lancement des phases suivantes; d) lorsqu'un organisme public ayant des activités commerciales (comme une société de chemins de fer) souhaite, pour des raisons commerciales, participer au financement (par exemple dans le cas d'un terminal intermodal).

Le projet relatif à l'autoroute M5 en Hongrie, au financement duquel la BERD participe, illustre certains des aspects fondamentaux des PPP. L'État met à disposition les biens autoroutiers existants, un nouvel axe routier, les terrains pour la construction de nouveaux tronçons et une garantie en cas de pénurie de liquidités sous la forme d'un instrument de confirmation. En échange, il est intéressé aux bénéfices. Ce projet panache financement public et capital-risque d'une manière acceptable pour l'autorité publique, pour les investisseurs et pour les prêteurs.

#### **4. Financement des réseaux transeuropéens**

Soucieuse d'accroître la capacité de l'infrastructure de transport, la Commission européenne s'est fixé pour objectif d'offrir à l'utilisateur des infrastructures sûres et de qualité englobant tous les modes de transport, et de permettre l'utilisation optimale des capacités actuelles, soit par la construction de nouvelles infrastructures, soit par la modernisation de celles qui existent déjà (voir les objectifs définis dans le Livre blanc sur la politique européenne des transports et dans la révision des orientations communautaires pour les RTE-T). La priorité est accordée aussi souvent que possible à la résorption des goulets d'étranglement, en particulier dans les régions frontalières avec les pays candidats et aux infrastructures (ferroviaires) à cheval

sur des barrières naturelles (révision des orientations pour les RTE-T). En 1995-1996, la Commission a défini les orientations communautaires pour les RTE-T, avec un budget de 2 345 millions d'euros. Le Règlement (CE) n° 1655/1999 a modifié le précédent règlement déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier et augmenté le budget de 4,6 millions d'euros pour la période 2000-2006. Dans le Livre blanc, la Commission a mis en relief les quatre priorités en matière de développement des infrastructures:

- Création de corridors multimodaux à priorité fret;
- Création d'un réseau rapide pour les voyageurs (transports ferroviaires, transports aériens et intégration des services de transports aériens et de transport ferroviaire);
- Amélioration des conditions de circulation (d'ici à 2006, l'ensemble des principales liaisons transeuropéennes devraient être dotées de plans de gestion de trafic);
- Achèvement des 11 projets restants décidés en 1994 à Essen et lancement de six nouveaux des projets prioritaires.

La révision des directives du RTE-T vise à optimiser la capacité du réseau et, à cet effet, à axer les investissements sur la résorption des goulets d'étranglement et à porter à 20 % la participation maximale de la Communauté pour les projets essentiels, tels que des projets ferroviaires traversant des barrières naturelles et les projets relatifs à divers modes de transport dans les régions frontalières avec les pays candidats.

Le coût total des projets relatifs au RTE devrait se chiffrer entre 400 milliards d'euros et 500 milliards d'euros. Il est clair que les fonds nationaux et les fonds communautaires ne suffiront pas à couvrir l'intégralité de cette somme. L'Union européenne s'emploie donc à mobiliser davantage le secteur privé, et ce par le biais de PPP.

Dans une analyse<sup>1</sup> des besoins de 10 pays ayant signé des accords d'association avec l'Union européenne, réalisée pour le compte de la Commission, il est estimé qu'un financement externe de 20 milliards d'euros à 30 milliards d'euros au total serait nécessaire pour financer les projets relatifs à ces pays pour la période 1996-2005. Depuis 1990, les institutions internationales de financement ont engagé, pour le secteur des transports de ces 10 pays, 2,6 milliards d'euros, soit en moyenne 400 millions d'euros à 500 millions d'euros par an. Selon cette étude, il faudrait que le financement de ces institutions soit supérieur à 1 milliard d'euros par an à compter de 2000 et augmente par la suite; à cela devraient s'ajouter au moins 1 milliard d'euros provenant de l'Union et 500 millions d'euros des marchés financiers. Il apparaît donc clairement que l'on peut s'attendre à un important déficit en matière de financement des infrastructures de transport par rapport à la demande dans les pays ayant fait l'objet de l'étude.

Cette étude portait sur la période 1996-2005, censée être la période préalable à l'adhésion des pays ayant signé, ou étant sur le point de signer, des accords d'association (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie). Pour estimer les besoins de ces pays en matière d'investissement, on a posé que, pour les RTE,

---

<sup>1</sup> Le financement des infrastructures de transport en Europe centrale et orientale Évolutions et perspectives (Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, Paris, 1996).

les autoroutes seraient portées aux normes européennes (quatre voies, échangeurs et aires de service en nombre suffisant) et que le réseau ferroviaire serait à deux voies, électrifié, doté de systèmes de signalisation modernes et conçu de manière que les trains puissent rouler à 160 km/h (120 km/h dans les tronçons de montagne). Sur cette base, il a été estimé que les besoins en infrastructure seraient de l'ordre de 65 milliards d'euros à 95 milliards d'euros, dont 31 milliards d'euros (soit 20 milliards d'euros pour les autoroutes et 11 milliards d'euros pour les voies ferrées) pour achever les couloirs définis lors de la Conférence tenue en Crète.

Dans une communication récente<sup>2</sup>, la Commission a présenté des propositions concernant des formules de financement novatrices en vue de développer le RTE-T, ainsi qu'un projet de directive concernant la généralisation et l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté.

Dans cette communication, la Commission note que les infrastructures de transports demeurent en panne de financement, faute de moyens financiers à la hauteur et par manque d'un cadre propice aux investissements. Par ailleurs le budget qu'allouent les États membres pour développer ces infrastructures de transport ainsi que les fonds mis à disposition par l'Union s'avèrent insuffisants, de sorte qu'il existe une inadéquation patente entre les objectifs affichés du Livre blanc et les moyens financiers dont dispose l'Union. La Commission estime que la possibilité de voir une augmentation significative, sur le court terme, des fonds publics destinés à ces projets d'infrastructures apparaît aujourd'hui plutôt faible, à la lumière des effets conjoints du ralentissement économique actuel et des contraintes budgétaires.

Le recours au PPP comme complément au financement public peut être envisagé pour certaines catégories de projets. Cependant, à l'heure actuelle, trop d'inconnues subsistent sur les projets à réaliser. Le secteur privé n'a pas suffisamment confiance pour s'engager dans leur financement. Par ailleurs, les PPP ont presque toujours besoin d'un soutien financier public important composé de subventions ou de garanties.

La Commission propose que l'on mette en œuvre, sans tarder, un ensemble de mesures complémentaires centrées sur une plus grande efficacité de l'utilisation des fonds destinés aux infrastructures transeuropéennes. Ces mesures reposeraient sur deux grands piliers:

- Une meilleure coordination des financements publics et privés des réseaux transeuropéens de transports;
- Accompagnée d'un Service européen performant de télépéage.

Faisant le point sur la situation actuelle, la Commission constate que l'un des aspects les plus marquants en ce qui concerne la mise en œuvre de ces grands projets est sans nul doute *le manque de coordination entre les différentes ressources financières publiques*. Cette coordination est problématique, du fait qu'il est nécessaire d'établir un délicat équilibre entre différentes priorités, au niveau régional, national et communautaire, priorités qui ne convergent pas nécessairement.

---

<sup>2</sup> Communication de la Commission, Développer le réseau transeuropéen de transport: des financements innovants, une interopérabilité du télépéage, COM (2003) 132 final, 2003/0081 (COD).

La Commission note qu'au niveau national enfin, la planification des infrastructures de transport transeuropéennes se caractérise souvent plus par une inflation de projets non coordonnés que par un choix de priorités cohérentes répondant à l'augmentation des flux de trafic au sein de l'Union et entre l'Union et ses principaux partenaires (et futurs membres) extérieurs.

Pour ce qui est des perspectives de financement à partir de sources diverses, la Commission note ce qui suit:

- Compte tenu des contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur les États membres et des besoins en nouvelles infrastructures non moins forts – notamment dans la perspective de l'élargissement – un financement de ces infrastructures, dans le moyen terme, entièrement public s'avère être de plus en plus utopique. Miser *uniquement* sur ce type de financement risquerait d'entraîner des retards aux conséquences inacceptables.
- L'expérience montre qu'un mode de financement entièrement privé pour des infrastructures de transport, n'est pas la meilleure option pour la réalisation de projets de grande dimension. L'un des rares exemples significatifs récents est celui du tunnel sous la Manche – qui au-delà de l'indéniable réussite technique n'est pas sur le plan financier un modèle pour les investisseurs qui voudraient se lancer dans l'aventure de la réalisation de ce type d'infrastructure. Les investissements dans les grandes infrastructures de transport, de par la nature des contraintes qu'ils engendrent, se révèlent peu adaptés au financement par le seul secteur privé. En sus des montants significatifs en jeu, les risques d'exploitation et ceux inhérents à la phase de construction, la durée d'amortissement de l'infrastructure, la rentabilité aléatoire et sur le long terme, sont autant d'éléments qui ne plaident pas pour un financement **entièrement privé de ces infrastructures. Les administrations publiques n'ont ainsi pas le réflexe de rechercher des solutions dans un financement mixte (public-privé). Cette vision traditionnelle décourage, dès lors, les investisseurs privés.**
- Si les contraintes **budgétaires** pèsent ainsi très lourd sur les possibilités de financement public, il existe des moyens, pourtant, afin d'augmenter l'effet de levier de l'argent public pour attirer des capitaux privés, comme la mise en concession qui a fait et continue à faire ses preuves. Le PPP représente encore aujourd'hui une option valable pour le financement des infrastructures du transport en Europe, mais il doit faire face à d'importants obstacles de nature économique, juridique et parfois politique. La Commission considère qu'il convient de diffuser des bonnes pratiques et à moyen terme de mettre à jour le cadre réglementaire existant afin de rendre les schémas PPP encore plus attrayants notamment pour les investisseurs privés.

Le réseau de transport est caractérisé par la grande diversité des projets qui doivent être mis en œuvre, leur durée de vie – s'étalant parfois sur plusieurs siècles – des risques (financiers, techniques, environnementaux, politiques) importants encourus, et par conséquent d'un taux de rentabilité soumis à de grandes incertitudes. La Commission estime que ce n'est ainsi pas une réponse unique qu'il faut apporter à la question du financement des infrastructures. C'est à travers une variété d'instruments – que l'on doit pouvoir combiner entre eux – et qui doivent être

adaptés à chaque catégorie de projets qu'il faut trouver les solutions pour résoudre ce problème de financement.

Pour la Commission, le financement du réseau transeuropéen de transport dans l'Union européenne élargie exigera que l'on prenne des mesures en vue:

- De promouvoir l'implication de capitaux privés par le biais de moyens innovateurs afin de dépasser les conditions actuelles qui empêchent la généralisation des PPP;
- D'assurer la cohérence et la complémentarité entre les structures qui sont appelées à gérer ce type de projets, notamment par la constitution d'entités nouvelles transnationales telles que des «sociétés européennes»;
- De revoir dans le contexte du débat déjà entamé sur les futures perspectives financières, le niveau des ressources financières communautaires.

-----