

Contribution de la Région Nouvelle-Aquitaine à la consultation publique de la Commission européenne portant sur les évaluations ex post et intermédiaire du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe 2014-2020 et 2021-2027

Cette contribution se concentre sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) dans le secteur du transport.

Des priorités pertinentes

La Nouvelle-Aquitaine est une **région frontalière, maritime et de transit**. Située sur le Corridor Atlantique, qui relie la péninsule ibérique au nord de l'Europe, la Nouvelle-Aquitaine compte de nombreuses infrastructures répertoriées sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Parmi ces dernières figurent plusieurs lignes ferroviaires au niveau central et global, notamment reliées à l'Espagne, trois ports maritimes de commerce (Bordeaux, Bayonne et La Rochelle), des routes, ainsi que deux terminaux rail-route identifiés dans le RTE-T.

La Nouvelle-Aquitaine accorde une grande importance au MIE, qui accompagne de nombreux projets sur son territoire. La Région est coordinatrice de plusieurs d'entre eux. Les investissements réalisés au titre du MIE sont en particulier indispensables pour deux **projets structurants** pour la Nouvelle-Aquitaine : la réouverture de la ligne ferroviaire transfrontalière entre Pau, Canfranc et Saragosse ; et la ligne ferroviaire à grande vitesse LNSO (Ligne Nouvelle du Sud-Ouest) qui reliera Bordeaux, Toulouse, Dax puis l'Espagne.

Le MIE investit au plus près des territoires et rend visible le soutien de l'UE à des projets aux niveaux régional voire local.

En matière de transport, la Nouvelle-Aquitaine partage les **mêmes priorités** que l'Union européenne, tel que le report modal de la route vers le ferroviaire et le maritime, ou la décarbonation de tous les modes. C'est aussi le cas des liaisons transfrontalières, qui ne sont pas toujours favorisées au niveau national.

De plus, la Région Nouvelle-Aquitaine est très attachée à la **Facilité pour le déploiement des infrastructures de carburants alternatifs (AFIF)** et souhaite que ce dispositif soit maintenu. L'AFIF entre également en résonance avec son souhait de décarboner le mode routier, notamment par l'hydrogène pour la mobilité lourde. Or, le soutien du MIE est indispensable pour la construction du réseau d'avitaillement.

Un budget trop limité et mal réparti

Le MIE est un instrument essentiel, mais son budget est **mal dimensionné** vis-à-vis des besoins identifiés. De nombreux projets sont éligibles au MIE et beaucoup sont très bien évalués mais ne sont pas financés, faute de budget suffisant disponible. Le MIE a donc tendance à générer de fortes déceptions et une incompréhension parmi les porteurs de projet, ce que les acteurs de Nouvelle-Aquitaine ont eu à subir régulièrement. Des projets soumis par des ports maritimes ou des plateformes logistiques multimodales ont été rejetés à une voire plusieurs reprises.

Le décalage entre le taux de cofinancement affiché et le montant de la subvention réellement accordé peut également entraîner des difficultés pour les projets.

En outre, la Région Nouvelle-Aquitaine remarque que le critère de maturité des projets est prépondérant dans la sélection des dossiers pour obtenir une subvention MIE, notamment concernant les « **flagship projects** ». Si la Région Nouvelle-Aquitaine connaît les projets phares de la Commission européenne (bien qu'ils n'aient pas de définition ni d'existence formelle), et qu'elle comprend le besoin impérieux pour le réseau transeuropéen de les faire avancer, le fait qu'ils soient soutenus en priorité a pour conséquence que les montants affichés au départ dans les appels ne sont en réalité pas réellement accessibles à tous les porteurs de projet. La Région demande à la Commission européenne de clarifier la notion de « **flagship projects** » – en fonction de leur budget, de leur avancement, de leur criticité vis-à-vis de la stratégie européenne en matière de transport (exemple : fermeture d'un corridor, trafic transfrontalier, etc.) – et s'interroge sur la possibilité de leur attribuer une enveloppe dédiée. La Région Nouvelle-Aquitaine regrette le manque de soutien pour les projets qui ne sont pas considérés comme projets phares par la Commission européenne, tels que les ports maritimes ou les plateformes logistiques multimodales.

Pour la période 2021-2027, la Commission européenne a choisi d'effectuer un « **frontloading** » du budget, en le concentrant très fortement sur les trois premières années de programmation. Cela crée des années blanches (2025, 2026, 2027 – hors potentiels appels à projets « reflow »), ce qui complique la gestion des grands projets mis en œuvre sur le long terme, en particulier ceux qui sont les moins avancés car ils ont le désavantage de ne pas être assez matures pour bénéficier de subventions lors des années les plus fortement dotées.

Un retour d'expérience positif mais une très grande complexité administrative

Préparer un **dossier de candidature** en réponse à un appel à projets du MIE réclame un investissement très important en termes de temps mais également d'argent. Les formulaires à compléter sont lourds face au degré de concurrence des appels et aux chances limitées de réussite. Le processus est long et nécessite des compétences très spécifiques. La Région Nouvelle-Aquitaine regrette ainsi de constater que le recours à des cabinets de consultants externes est indispensable, pour faire face à ces exigences complexes.

Aussi, la Nouvelle-Aquitaine relève que le MIE offre un **cadre très exigeant** à la conduite de projets, qui peut être difficile à comprendre pour le coordinateur et les partenaires du projet. Cette exigence a pour corolaire une complexité administrative qui gagnerait à être allégée et simplifiée, notamment concernant le nombre de documents à compléter.

Par ailleurs, la Région Nouvelle-Aquitaine apprécie la **gestion centralisée** du MIE par la Commission européenne et son Agence exécutive CINEA. L'Agence réalise une bonne communication autour des appels à projets et est réactive quant aux questions posées sur leur contenu.

Toutefois, pendant la phase d'évaluation des candidatures, les chargés de projets de l'Agence CINEA sont difficilement joignables sur les dossiers déjà en cours. En outre, au cours de la phase de réalisation des projets, la Région note que l'Agence CINEA effectue un suivi uniquement administratif du projet. La Nouvelle-Aquitaine souhaiterait un accompagnement plus technique et politique sur le fond du projet.

Ainsi, la Région Nouvelle-Aquitaine s'interroge sur les moyens dédiés à l'Agence CINEA en termes de personnel et s'ils sont suffisants.

La Région Nouvelle-Aquitaine estime qu'en matière de combinaison d'aides non remboursables avec des **instruments remboursables** tels que des prêts, des garanties et des fonds propres, l'accord bancaire ne permet pas de produire des résultats tangibles. En effet, la subvention européenne seule permet de faire avancer le projet, davantage que la combinaison avec des prêts ou des garanties. Dans l'AFIF par exemple, la combinaison des fonds avec des financements privés apporte une contrainte supplémentaire au porteur de projet, mais ne sécurise pas davantage les projets puisque la décision finale d'investissement ne peut intervenir qu'une fois la subvention européenne accordée.

Certains projets qui obtiennent les deux aides (européenne et bancaire) ne réussissent pas à aboutir pour autant. En outre, certaines banques sont parfois frileuses pour accorder des prêts. La combinaison peut donc être intéressante mais elle ne doit pas être élargie à l'ensemble du MIE.

En comparaison de la période 2014-2020, la Région Nouvelle-Aquitaine apprécie les améliorations concrètes qui ont été apportées au **MIE 2021-2027** en termes de :

- Remontées de dépenses, qui se font désormais annuellement plutôt qu'en une seule fois à la fin du projet ;
- Souplesse pendant la durée du projet, en réduisant le nombre de cas nécessitant un recours à l'avenant ;
- Flexibilité budgétaire entre les partenaires d'un projet ;
- Réduction du nombre de jalons ;
- Visibilité anticipée du contenu et du calendrier des appels à projets.

Des pistes d'amélioration pour le MIE post 2027

Dans le contexte de l'évaluation intermédiaire du MIE 2021-2027 et dans la perspective d'un MIE post 2027 :

- Le budget du MIE devrait augmenter pour mieux répondre aux besoins du RTE-T.
- Pour diminuer la lourdeur des dossiers de candidature, la Région Nouvelle-Aquitaine suggère de réfléchir à un système de présélection des projets, avec une procédure en deux étapes. Une autre piste pourrait consister à lancer des appels à projets consacrés à certaines priorités, avec des budgets dédiés, de façon à éviter les déceptions.
- La charge administrative du MIE devrait être allégée pour faciliter le rôle des coordinateurs de projets :
 - Le calendrier des appels à projets devrait être modifié de manière à publier les résultats après l'été et à négocier les conventions de financement avant la fin d'année.
 - Le délai entre la publication des résultats et la signature de la convention de financement devrait être réduit.
 - Un guide unique et pédagogique portant sur l'ensemble des exigences administratives attendues par l'Agence CINEA pourrait être élaboré.
 - Un système de délégation de signature devrait être institué pour toutes les parties à une convention de financement.

- Des lignes directrices devraient être établies et partagées avec tous les partenaires d'un projet (en particulier transfrontalier) pour établir une compréhension commune des attentes de l'UE.
- Davantage de documents support devraient être disponibles et dédiés à la phase de mise en œuvre des projets, y compris sur l'utilisation des plateformes en ligne de l'Agence CINEA.
- Les formulaires et documents à fournir devrait être rationalisés et simplifiés (exemple : sur les contrats).
- Les coordinateurs de projets devraient avoir la possibilité d'utiliser leurs propres documents.
- Pour une meilleure coordination entre les partenaires et un meilleur suivi de l'exécution des projets MIE avec le chargé de projet à l'Agence CINEA, des outils uniformisés pourraient être mis en place tels qu'une plateforme en ligne, où il serait possible de charger l'ensemble des documents et informations demandés (livrables, comptes-rendus, documents importants, etc.), et non uniquement ceux destinés à valider les jalons et les livrables fixés dans les conventions. La plateforme existante pourrait être améliorée en intégrant également les exigences spécifiques des documents demandés dans le cadre du reporting sur le projet.
- Pour chaque projet, une réunion de lancement devrait être systématiquement organisée entre tous les partenaires et le chargé de projet à l'Agence CINEA. Ce dernier devrait alors présenter toutes les règles européennes à respecter.
- Des séminaires annuels devraient être accessibles à tous les coordinateurs de projets MIE. Les règles pourraient ainsi être rappelées régulièrement, par exemple en termes d'obligations de communication.
- L'Agence CINEA devrait intensifier son soutien auprès des coordinateurs, notamment dans la perspective de la clôture des projets.
- Le suivi des projets devrait automatiquement faire l'objet d'une réunion annuelle entre tous les partenaires d'un projet et le chargé de projet à l'Agence CINEA. Ce point d'étape permettrait de suivre l'état d'avancement du projet ainsi que les documents et informations demandés par l'Agence en vue du rapport final. A minima, il serait pertinent de faire un point intermédiaire à mi-parcours sur l'ensemble des jalons et des livrables réalisés, ainsi que sur les pièces demandées par l'Agence CINEA, afin d'alléger la charge de travail en fin d'exécution et de pouvoir bénéficier d'un accompagnement sur les bonnes pratiques à suivre.

A propos de la **mobilité militaire**, si la Nouvelle-Aquitaine considère que l'objectif de l'améliorer n'est pas atteint, la Région constate que l'impulsion est donnée, par exemple via un projet financé sur le Grand Port Maritime de La Rochelle. Il est pertinent d'augmenter le budget disponible pour financer des projets à double usage civil et militaire, à condition que ce double usage soit respecté. En outre, ce budget renforcé ne doit pas impacter négativement le reste du budget du MIE.

Par ailleurs, la Nouvelle-Aquitaine préconise de bien identifier, en amont de la sélection de tous les projets MIE, les adaptations techniques nécessaires au double usage. Les études avant-projet devraient systématiquement inclure ces adaptations techniques, lorsqu'elles sont pertinentes.

Des synergies compliquées entre les trois volets du MIE

La Région Nouvelle-Aquitaine n'a pas eu l'opportunité de réaliser des synergies entre les trois secteurs du MIE. Leurs **fonctionnements différents** rendent ces synergies trop complexes à concrétiser. Par exemple, les projets d'intérêt commun sont définis pour environ 10 ans dans le domaine du transport, via le RTE-T, alors que pour le volet énergétique, ils sont sélectionnés et donc évoluent tous les deux ans.

Le dispositif **AFIF** connecte les volets transport et énergie. Pour autant, ce dispositif fait uniquement partie du volet transport du MIE.

Le rôle que les **ports maritimes** jouent en tant que hubs énergétiques pourrait être valorisé si les différents volets du MIE étaient mieux coordonnés.

Dans le contexte actuel de transition énergétique et de verdissement des infrastructures de transport, les synergies entre **projets ferroviaires transfrontaliers** et les **projets d'interconnexions énergétiques** apparaissent pleinement justifiées.

L'Union européenne a posé des objectifs clairs en matière d'électrification du réseau ferré, notamment à travers le règlement RTE-T, qui prévoit explicitement, à l'article 13, que l'ensemble du réseau central ferroviaire doit être électrifié d'ici 2030 et d'ici 2050 pour le réseau global.

Dans ce cadre, il est cohérent et pertinent d'envisager des coordinations stratégiques entre les infrastructures ferroviaires et les réseaux électriques, notamment au niveau des zones frontalières, où la complémentarité des investissements et la mutualisation des emprises foncières peuvent générer une meilleure efficacité économique, territoriale et environnementale.

Par ailleurs, les récents incidents survenus en Espagne en matière de sécurité énergétique rappellent l'importance de renforcer les interconnexions transfrontalières, tant pour les flux de transport que pour l'acheminement d'électricité.

Cet exemple en est sans doute un parmi d'autres prouvant qu'une logique intégrée doit être privilégiée pour les grands projets d'infrastructures afin de permettre ces synergies. Aujourd'hui, les volets et logiques de financements du MIE sont trop dissociés.

Des liens restreints entre le MIE et les autres programmes européens

En France, l'utilisation du Fonds européen de développement régional (**FEDER**) sur les infrastructures de transport est très limitée. En Nouvelle-Aquitaine, le seul exemple connu de complémentarité entre le FEDER et le MIE concerne le pôle d'échanges multimodal de la gare Bordeaux Saint-Jean.

Concernant le programme **Horizon**, la seule complémentarité connue en région concerne le Grand Port Maritime de Bordeaux, qui a bénéficié des deux programmes dans le cadre de projets différents.

Pour ce qui est du plan de relance avec sa **Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR)**, il a été une véritable opportunité pour les ports maritimes (Bordeaux, La Rochelle), le fret ferroviaire et les installations terminales embranchées (ITE). Ils ne sont pas ou peu soutenus par le MIE et le plan de relance leur a été bénéfique.

Enfin, les projets de transport sont très peu visibles dans le **Fonds pour l'innovation**.