

Document d'analyse n° **05**

FR

Le cadre de l'UE relatif aux grands projets d'infrastructures de transport – une comparaison internationale



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Obtenu pour vous par
Obtained by



2021

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VI
Introduction	01 - 13
Grands projets d'infrastructures de transport	01
Réseau transeuropéen de transport (RTE-T)	02 - 04
Planification et mise en œuvre de la politique des transports et des grands projets d'infrastructures cofinancés par l'UE	05 - 08
Cofinancement de l'UE en faveur des grands projets d'infrastructures	09 - 11
Nos rapports d'audit et documents d'analyse précédents	12 - 13
Objectif, étendue et approche suivie	14 - 21
Analyse	22 - 73
Les cinq phases analysées	22 - 73
Définition de la stratégie	22 - 30
Coordination des projets	31 - 43
Sélection des projets à financer	44 - 54
Suivi de la mise en œuvre des projets	55 - 67
Évaluation ex post des projets	68 - 73
Observations finales	74 - 80

Annexes

Annexe I – Publications récentes de la Cour des comptes européenne sur la politique des transports de l'UE

Annexe II – Documents d'orientation internationaux examinés

Annexe III – Méthodologie et indicateurs clés relatifs à l'analyse des dépassements de budget et de calendrier

Annexe IV – Indicateurs généraux

Annexe V – Conclusions et recommandations d'audit pertinentes de la Cour des comptes européenne à propos des phases analysées

Annexe VI – Composition des groupes d'experts

Acronymes, sigles et abréviations

Glossaire

Équipe de la Cour des comptes européenne

Synthèse

I Les grands projets d'infrastructures jouent un rôle essentiel dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport de l'UE. Depuis 2013, l'un des principaux objectifs de l'Union est d'achever, d'ici à 2030, un «réseau central» d'infrastructures de transport et, d'ici à 2050, un «réseau global» afin de garantir l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions qui la composent.

II La Commission européenne a pour mission de développer et de mettre en œuvre la politique des transports au niveau de l'UE, de recenser et de soutenir les projets d'intérêt commun, et de gérer le cofinancement de l'Union en faveur de ces grands projets, qui sont réalisés par les États membres et les promoteurs de projets.

III Le présent document n'est pas un rapport d'audit; il s'agit d'un document d'analyse reposant essentiellement sur des informations publiques ou sur des informations collectées spécialement à cet effet. Il vise à comparer le cadre de l'UE pour la réalisation de grands projets d'infrastructures de transport avec celui des pays examinés (Australie, Canada, États-Unis, Suisse, France et Norvège) et à permettre ainsi de repérer des exemples d'autres pratiques potentiellement utiles à la Commission et aux décideurs politiques au moment de fournir la future aide de l'UE. Ce document est également un moyen de contribuer au réexamen actuellement en cours du règlement relatif au RTE-T.

IV Nous avons relevé cinq phases clés dans le processus de réalisation des grands projets d'infrastructures de transport (définition de la stratégie, coordination des projets, sélection des projets en vue d'un financement, suivi des projets et évaluation ex post). Pour chacune de ces phases, nous fournissons des informations sur les principales caractéristiques du cadre de l'UE. Nous décrivons également les faiblesses précédemment constatées lors de nos audits dans le contexte de l'Union. Pour certaines d'entre elles, nous donnons des exemples d'autres pratiques observées dans les pays examinés. Bien que nous n'ayons pas contrôlé l'application de ces pratiques, nous estimons qu'elles peuvent, intrinsèquement, contribuer à pallier les faiblesses évoquées, pour autant qu'elles soient adaptées au contexte de l'UE et mises en œuvre efficacement.

V Lorsque nous avons placé dans une perspective mondiale les faiblesses constatées au niveau du cadre de l'UE, nous n'avons pas relevé, dans les pays examinés, la moindre pratique susceptible de remédier à celles concernant la phase de définition de la stratégie. En outre, la majorité des six projets cofinancés par l'UE sélectionnés pour l'analyse présentaient des écarts moins importants entre les coûts réels et les budgets estimés par rapport à la référence mondiale. Toutefois, en ce qui concerne les phases correspondant à la coordination, à la sélection, au suivi et à l'évaluation ex post des projets, nous sommes d'avis que la Commission et les décideurs politiques pourraient s'inspirer de pratiques observées dans d'autres endroits du globe, comme nous l'expliquons dans le présent document. Il en va de même pour la question des retards, étant donné que la plupart des six projets cofinancés par l'UE ont connu en moyenne des retards plus importants que des projets comparables ailleurs dans le monde. Même s'il est sans doute impossible de transposer directement dans le cadre de l'UE actuel ces autres pratiques observées, elles peuvent néanmoins ouvrir une piste de réflexion et, le cas échéant, être adaptées à la situation de l'Union.

VI Dans ce contexte, nous avons mis en évidence les quatre défis ci-après pour la Commission en ce qui concerne son soutien futur aux grands projets de transport.

- Comment faire en sorte que les stratégies de l'UE et de ses États membres en matière de transports concordent davantage et comment obtenir une meilleure surveillance de la planification des projets et de leur mise en œuvre le long des principaux corridors de transport?
- Comment faire en sorte, au stade de la sélection des projets, que les analyses coûts-avantages fassent l'objet d'un examen suffisant? Comment revoir l'approche suivie pour sélectionner les projets et pour allouer les fonds de l'UE afin de réduire encore la charge administrative pour les promoteurs de projets?
- Comment adopter une approche, d'une part, davantage fondée sur les risques dans le cadre du suivi des projets cofinancés par l'Union et, d'autre part, plus large en exigeant des promoteurs de projets qu'ils rendent également compte des indicateurs d'effets et de l'acceptation par les parties prenantes?
- Comment veiller à ce que les grands projets d'infrastructures de transport cofinancés par l'UE fassent systématiquement l'objet d'une évaluation ex post, l'accent étant mis sur les effets obtenus plutôt que sur les indicateurs financiers ou les réalisations?

Introduction

Grands projets d'infrastructures de transport

01 Les grands projets d'infrastructures de transport (ci-après les «grands projets de transport») jouent un rôle essentiel dans les réseaux de transport. Cependant, il n'existe pas de définition communément admise – ni au niveau mondial ni au niveau de l'UE – de ce qui constitue un grand projet de transport. Le critère le plus souvent utilisé est le coût global du projet, au-delà duquel ce dernier est considéré comme un grand projet d'infrastructure: les seuils communs sont de 1 milliard de dollars¹ (soit environ 830 millions d'euros) ou de 500 millions d'euros².

Réseau transeuropéen de transport (RTE-T)

02 La politique des transports de l'UE a pour objectif de créer un espace commun des transports dans toute l'Europe³. Depuis les années 1990, l'un des principaux objectifs opérationnels consiste à achever le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), c'est-à-dire un réseau à l'échelle européenne pour le transport routier, ferroviaire, fluvial, maritime et aérien des passagers et des marchandises. Les premières orientations RTE-T⁴ étaient centrées sur une liste de «projets prioritaires», dont la plupart peuvent être considérés comme de grands projets de transport.

¹ Flyvbjerg, B., «What you should know about megaprojects and why: an overview», *Project Management Journal*, Vol. 45, n° 2, 2014, p. 6-19.

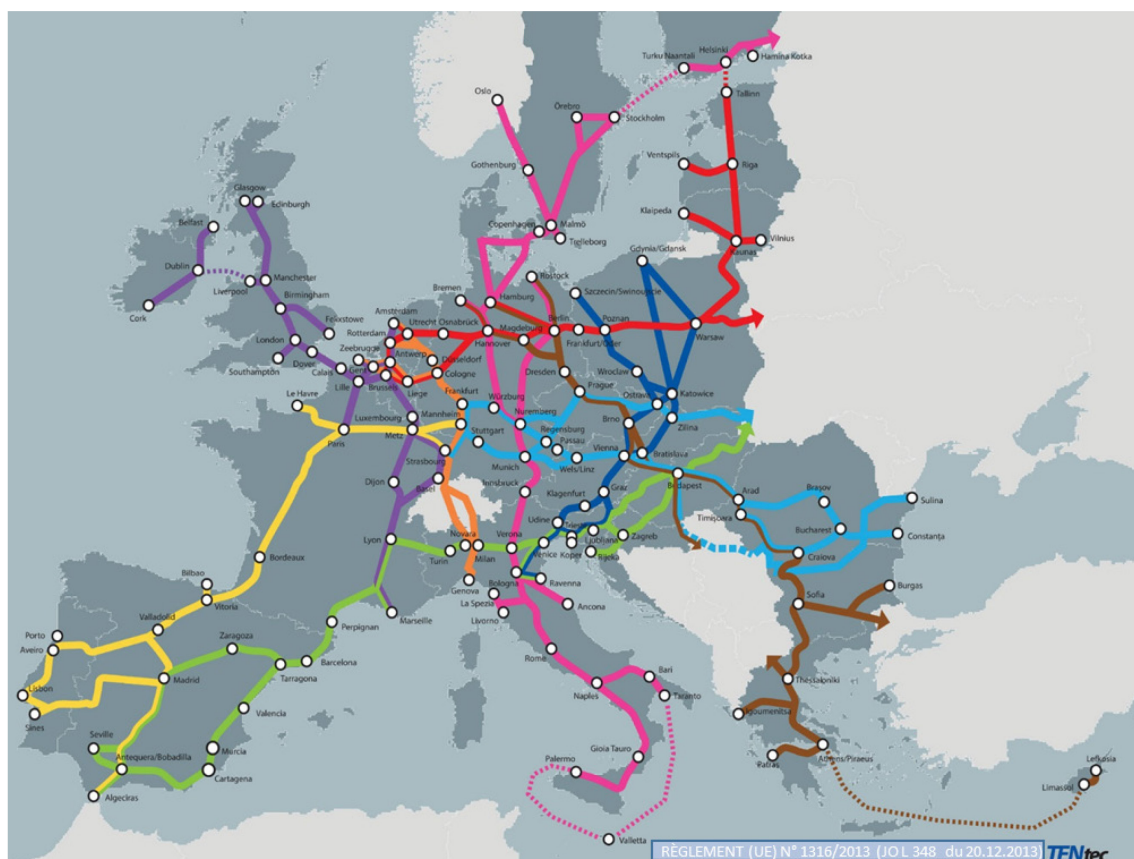
² COST Action TU1003, *MEGAPROJECT: The Effective Design and Delivery of Megaprojects in the European Union*, 2010.

³ Articles 170 à 172 de la [version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (JO C 202 du 7.6.2016, p. 47).

⁴ Décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les [orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport](#) (JO L 228 du 9.9.1996, p. 1).

03 En 2013, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement⁵ définissant un «réseau central» d'infrastructures de transport (avec notamment neuf corridors de réseau central) qui formerait la colonne vertébrale d'un réseau de transport multimodal durable européen (voir *figure 1*) et qui devrait être achevé d'ici à 2030. Ce règlement prévoit en outre le développement d'un «réseau global» afin de garantir l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions de l'UE, y compris les régions reculées insulaires et ultrapériphériques, d'ici à 2050. Le règlement RTE-T est actuellement en cours de révision⁶.

Figure 1 – Les corridors de réseau central du RTE-T



Source: Commission européenne. Décembre 2020.

⁵ Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1). Ce règlement a été mis à jour le 14 juillet 2021 par le règlement (UE) n° 2021/1153 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (JO L 249 du 14.7.2021, p. 38).

⁶ Article 54 du règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).

04 Les grands projets de transport revêtent une importance stratégique pour l'achèvement du réseau central du RTE-T, car ils contribuent à supprimer les goulets d'étranglement et à résoudre le problème des chaînons manquants, souvent situés sur des tronçons transfrontaliers. Comme on s'attend à ce que ces projets aient un impact très important sur le réseau de transport, ils sont en général considérés comme des «acteurs essentiels du changement» pour les futurs flux de passagers et de marchandises⁷. Lorsqu'ils concernent des modes de transport plus respectueux de l'environnement et plus durables, comme le train, ils constituent également un élément essentiel des politiques visant à réaliser le transfert modal (c'est-à-dire le passage d'un mode de transport à un autre) et à atteindre les objectifs environnementaux et climatiques définis dans l'initiative du pacte vert pour l'Europe⁸.

Planification et mise en œuvre de la politique des transports et des grands projets d'infrastructures cofinancés par l'UE

05 La Commission européenne, plus particulièrement par l'intermédiaire de sa direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE), est chargée de développer et de mettre en œuvre la politique des transports au niveau de l'UE. Cela passe principalement par la publication de documents d'orientation et de propositions législatives. En ce qui concerne le RTE-T, le rôle de la Commission consiste à établir des orientations, à recenser et soutenir les projets d'intérêt commun, et à mettre en œuvre des mesures pour assurer l'interopérabilité⁹. Un comité – le comité RTE-T –, au sein duquel les États membres sont représentés, assiste la Commission et rend des avis contraignants sur les propositions législatives de la Commission relatives aux actes d'exécution¹⁰.

⁷ Omega Centre, *Mega projects. Executive Summary*, décembre 2012, p. 16-17.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Le pacte vert pour l'Europe*, COM(2019) 640 final du 11.12.2019.

⁹ Article 171 de la [version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (JO C 202 du 7.6.2016, p. 47).

¹⁰ Article 52 du [règlement \(UE\) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport](#) (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).

06 D'autres directions générales de la Commission peuvent également intervenir dans les activités en lien avec les grands projets de transport, en particulier lorsque ceux-ci sollicitent un cofinancement de l'UE (voir aussi le point **10**). Par exemple, la direction générale de l'environnement (DG ENV) peut être amenée à examiner la conformité des demandes avec le cadre juridique de l'UE en matière d'environnement, y compris la nécessaire participation des parties prenantes.

07 Il incombe aux États membres d'établir leurs stratégies ou plans nationaux en matière d'infrastructures de transport en tenant compte des objectifs convenus au niveau de l'UE (voir point **03**). Ce sont eux également qui décident des projets à réaliser et de la manière de les mettre en œuvre et de les financer. Les autorités nationales fournissent les analyses d'impact environnemental et les permis de construire nécessaires.

08 Enfin, les promoteurs de projets, établis soit en tant qu'entités chargées de mettre en œuvre les projets au niveau de l'État membre, soit en tant que coentreprises transfrontalières, se chargent de réaliser concrètement ces grands projets d'infrastructures.

Cofinancement de l'UE en faveur des grands projets d'infrastructures

09 Il existe principalement deux sources de cofinancement de l'UE en faveur des grands projets d'infrastructures de transport:

- o les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), qui comprennent le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), dont la gestion est partagée par la Commission et les États membres. Pour ces Fonds, la Commission, par l'entremise de sa direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), approuve les programmes d'investissement conçus par les États membres et assure le suivi de leur mise en œuvre. La décision de cofinancer des projets spécifiques est déléguée aux autorités de gestion nationales ou régionales;

- o le programme RTE-T et celui du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)¹¹, gérés directement par la Commission, qui est chargée de l'octroi des subventions et du suivi de leur mise en œuvre. Les activités de gestion des subventions sont menées par l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA) au nom de la DG MOVE.

10 Étant donné que les grands projets de transport ne font pas l'objet d'une catégorie distincte dans le cadre juridique de l'UE, on ne dispose pas de données complètes sur le montant du cofinancement de l'UE prévu pour ces projets. Au cours de la période 2007-2020, l'UE a alloué plus de 109 milliards d'euros aux projets d'infrastructures de transport sur le RTE-T (sans distinction de taille). Le **tableau 1** donne le détail de cette dotation pour les deux derniers cadres financiers pluriannuels (CFP) ainsi que la proposition actuelle pour le CFP 2021-2027. Le cofinancement de l'UE peut représenter jusqu'à 85 % du total des coûts éligibles des projets¹², le solde étant supporté par les budgets nationaux ou d'autres sources.

Tableau 1 – Dotations du budget de l'UE en faveur des projets d'infrastructures de transport concernant le RTE-T au cours de la période 2007-2020 et montants prévus pour la période 2021-2027 (en milliards d'euros)

Programme de financement	2007-2013	2014-2020	Total	2021-2027
FEDER et Fonds de cohésion/Fonds ESI	44,2	33,3	77,5	À déterminer dans les programmes opérationnels
RTE-T/MIE-Transports	8,0	24,2	32,2	25,7
Total	52,2	57,5	109,7	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données accessibles au public. En 2014, le programme MIE a remplacé le programme RTE-T.

¹¹ Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (JO L 348 du 20.12.2013, p. 129).

¹² En ce qui concerne le MIE, voir l'article 11 du règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (JO L 348 du 20.12.2013, p. 129).

11 Parallèlement à ces programmes financés par le budget de l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement a fourni 150,6 milliards d'euros de prêts en faveur de projets de transport dans l'UE au cours de la période 2007-2020.

Nos rapports d'audit et documents d'analyse précédents

12 Ces dernières années, nous avons publié plusieurs rapports d'audit et documents d'analyse sur la politique des transports de l'UE, notamment à propos des grands projets d'infrastructures (voir [annexe I](#)).

13 En 2020, nous avons évalué spécifiquement la gestion, par la Commission, des grands projets d'infrastructures de transport cofinancés par l'UE¹³. Nous avons examiné des grands projets d'infrastructures de transport ayant une incidence transfrontalière et concernant sept des neuf corridors de réseau central du RTE-T. Le coût total de chacun de ces projets dépassait le milliard d'euros. Le présent document permet d'analyser plus avant les différentes phases du processus et de les comparer avec ce qui se passe dans d'autres pays.

¹³ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)».

Objectif, étendue et approche suivie

14 Le présent document fournit des informations utiles aux parties prenantes et au public en plaçant dans un contexte plus international les phases du processus de réalisation des grands projets de transport cofinancés par l'UE. Il est également un moyen de contribuer au réexamen actuellement en cours du règlement relatif au RTE-T.

15 Le présent document n'est pas un rapport d'audit; il s'agit d'un document d'analyse reposant essentiellement sur des informations publiques ou sur des informations collectées spécialement à cet effet. Il vise à comparer le cadre de l'UE pour la réalisation de grands projets d'infrastructures de transport avec celui des pays sélectionnés pour notre analyse et à permettre ainsi de repérer des exemples d'autres pratiques potentiellement utiles à la Commission et aux décideurs politiques au moment de fournir la future aide de l'UE.

16 Pour ce faire, nous avons recensé cinq phases clés dans le processus de réalisation des grands projets de transport (voir [tableau 2](#)). Nous avons ensuite comparé ces différentes phases telles qu'elles ont été arrêtées au niveau de l'UE avec celles définies dans les pays examinés, compte tenu des caractéristiques recommandées sur le plan international (en l'occurrence par le FMI et l'OCDE – voir [annexe II](#)) pour une mise en œuvre efficiente et efficace. En ce qui concerne les phases correspondant à la sélection, au suivi et à l'évaluation ex post, nous avons centré notre analyse sur les subventions relevant du MIE (voir point [10](#)). Nous nous sommes également intéressés au respect du budget et du calendrier initiaux de six grands projets de transport cofinancés par l'UE en procédant à une comparaison avec une série de données de référence gérée par un expert externe. Cet ensemble de données comprend des informations relatives à plusieurs centaines de projets de transport mis en œuvre aux quatre coins du monde (voir [annexe III](#)).

Tableau 2 – Phases du processus couvertes par notre analyse

Phase	Objectifs poursuivis	Cadre de l'UE pertinent pour notre analyse
Définition de la stratégie	Élaboration d'un plan stratégique à long terme pour les transports	Documents stratégiques et orientations actuelles relatives au RTE-T
Coordination des projets	Planification et mise en œuvre coordonnées des projets interdépendants et harmonisation des stratégies de transport entre les différents niveaux de gouvernance	Rôle des coordonnateurs de l'UE et outils juridiques disponibles
Sélection des projets à financer	Hiérarchisation des cofinancements en fonction des projets présentant la plus forte valeur ajoutée et, dans le même temps, limitation de la charge administrative pour les promoteurs de projets	Sélection des actions proposées pour un financement au titre du MIE
Suivi des projets financés	Suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des projets, une attention particulière étant accordée aux risques la concernant et au suivi de la performance pour ce qui est des réalisations et des effets	Suivi de la mise en œuvre des subventions au titre du MIE
Évaluation ex post des projets financés	Évaluation des effets des projets cofinancés une fois qu'ils sont mis en service, afin de renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence de l'utilisation des fonds publics et de tirer des enseignements pour l'avenir.	Évaluations ex post des projets soutenus par le MIE

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des recommandations du FMI et de l'OCDE.

17 Dans la section suivante, nous fournissons, pour chacune des cinq phases recensées, des informations sur les principales caractéristiques du cadre de l'UE. Nous dépeignons ensuite les faiblesses relevées précédemment lors de nos audits au niveau de l'UE, faiblesses qui peuvent également se produire dans de grands projets d'infrastructures de transport réalisés ailleurs dans le monde. Pour certaines d'entre elles, nous donnons des exemples pertinents d'autres pratiques observées dans les pays examinés. Bien que nous n'ayons pas contrôlé l'application de ces pratiques, nous estimons qu'elles peuvent, intrinsèquement, contribuer à pallier les faiblesses évoquées, pour autant qu'elles soient adaptées au contexte de l'UE et mises en œuvre efficacement.

18 Pour nos travaux, nous avons sélectionné quatre pays tiers, en l'occurrence l'Australie, le Canada, la Suisse et les États-Unis. Les quatre pays examinés sont différents sur les plans de la superficie, de la population, de la topographie et des infrastructures déjà en place (voir [annexe IV](#)). Il s'agit là de facteurs importants qui influencent la configuration du réseau d'infrastructures. L'Australie, par exemple, dispose des réseaux routier et ferroviaire les plus longs par habitant, ce qui peut s'expliquer par sa faible densité de population et la grande superficie de son territoire. Par ailleurs, le niveau de compétitivité des infrastructures de transport est similaire dans les quatre pays en question¹⁴, et un système de gouvernance à plusieurs niveaux y est en place, des entités fédérales mettant en œuvre de grands projets d'infrastructures en coopération avec les autorités régionales ou locales.

¹⁴ Forum économique mondial, *Global Competitiveness Report 2019*.

19 Nous avons inclus en outre la Norvège et la France dans notre analyse, en raison de leur vaste expérience de l'évaluation ex post des grands projets de transport, souvent soulignée dans les études stratégiques et la littérature universitaire¹⁵.

20 Les observations que nous avons présentées dans de précédents rapports de la Cour, comme celui de 2020 relatif à l'audit des infrastructures de l'UE¹⁶, ainsi que la position de la Commission concernant les recommandations formulées ont servi de point de départ à notre analyse (voir [annexe V](#)). Nous nous sommes également informés, par le biais d'entretiens et de consultations, auprès de différents acteurs, à savoir:

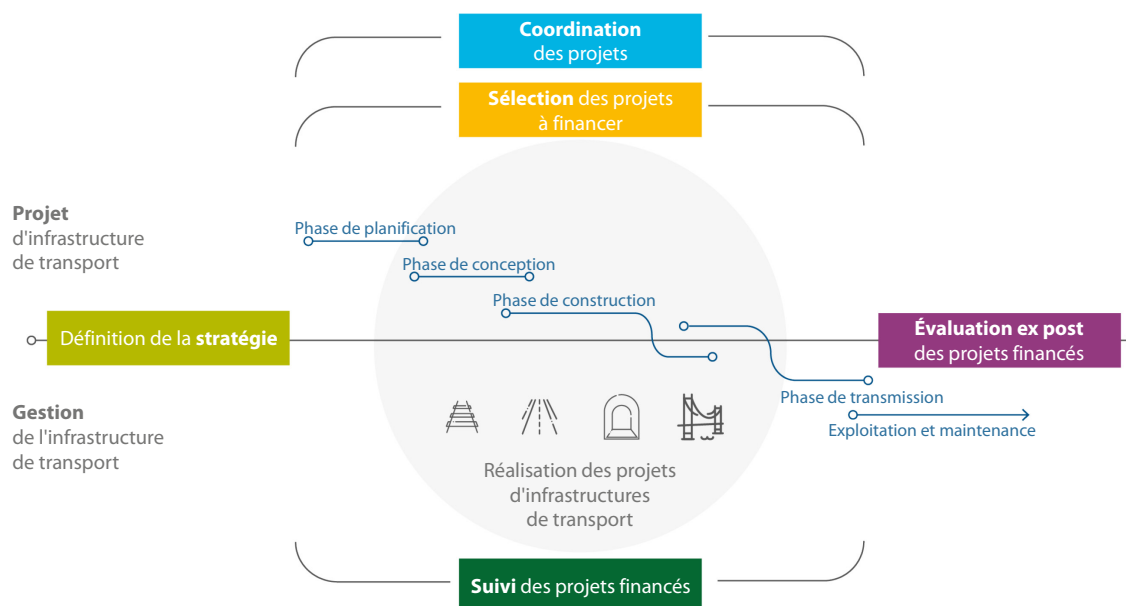
- des représentants de la Commission européenne (DG ENV, DG MOVE et DG REGIO), de la CINEA et de la Banque européenne d'investissement;
- des représentants des administrations et organismes publics concernés par la réalisation des grands projets de transport dans les pays examinés;
- des experts de terrain (voir [annexe VI](#)).

21 Notre document d'analyse ne traite pas en détail des processus de planification et de construction des différents projets de transport, étant donné qu'ils relèvent souvent de la responsabilité des promoteurs et non des pouvoirs publics qui cofinancent les projets. De même, nous ne couvrons pas les questions liées à l'exploitation et à la maintenance des infrastructures après leur mise en service (voir [figure 2](#)).

¹⁵ Notamment: Forum international des transports, *L'évaluation ex-post des investissements et interventions publiques dans les transports*, 28.2.2017; Meunier, D., et Welde, M., «Ex-post evaluations in Norway and France», *Transportation Research Procedia*, volume 26, 2017, p. 144-155.

¹⁶ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus».

Figure 2 – Les cinq phases de la réalisation d'un projet



Source: Cour des comptes européenne.

Analyse

Les cinq phases analysées

Définition de la stratégie

22 Les grands projets de transport sont à forte intensité de capital et nécessitent de longs délais de mise en œuvre. On s'attend à ce qu'une fois opérationnels, ils aient une incidence déterminante sur la performance du réseau de transport pendant des décennies, tant au niveau de l'UE que dans chacun des États membres. Il est donc primordial que les projets de ce type soient planifiés dans le cadre d'une stratégie ou d'un plan plus large en matière d'infrastructures de transport.

23 Le [tableau 3](#) donne une vue d'ensemble des principales caractéristiques examinées pour la définition de la stratégie, mais aussi des faiblesses spécifiques constatées au niveau de l'UE, ainsi que des exemples d'autres pratiques relevées dans les pays sélectionnés pour notre analyse.

Tableau 3 – Définition de la stratégie: principales caractéristiques, faiblesses au niveau de l'UE et autres pratiques relevées dans des pays tiers

Principales caractéristiques					
	UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Existence	Oui	Oui	Non (en cours)	Oui	Oui
Aspects contraignants et non contraignants	Oui	Oui	Sans objet	Oui	Oui
Entité(s) responsable(s)	Parlement européen et Conseil (règlement RTE-T) Commission (documents d'orientation)	Législateur fédéral et ministère (DITRDC ¹)	Ministère (Transports Canada)	Législateur fédéral et ministère (DETEC ²)	Législateur fédéral et ministère (DOT ³)
Champ d'application	Passagers et marchandises	Passagers et marchandises	Sans objet	Passagers et marchandises	Marchandises

Principales caractéristiques					
	UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Priorités en matière d'infrastructures					
Achèvement du réseau	Oui	Non	Sans objet	Non	Non
Augmentation de la capacité du réseau existant	Oui	Oui	Sans objet	Oui	Oui
Projets nouveaux ou projets de modernisation	Les deux	Les deux	Sans objet	Modernisation	Les deux
Objectif principal	Environnement, connectivité et résorption des déficits d'infrastructures	Commerce	Sans objet	Environnement	Commerce
Estimation des besoins financiers	Oui	Non	Sans objet	Oui	Non
Délai d'achèvement	Oui	Non	Sans objet	Non	Non
Autres pratiques relevées dans les pays examinés					
Faiblesses au niveau de l'UE		Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Objectifs trop ambitieux au vu des fonds disponibles		Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée

¹ *Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications.*

² Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

³ *Department of Transportation.*

Source: Cour des comptes européenne.

24 L'UE et tous les pays examinés – à l'exception du Canada, où un tel plan est en cours d'élaboration – **disposent d'un cadre stratégique global pour les infrastructures de transport.**

25 Tant dans l'Union que dans les pays en question, ce cadre se compose d'un ensemble d'**aspects contraignants et non contraignants**. Au niveau de l'UE, le cadre stratégique en matière de transports est défini dans des livres blancs, publiés tous les dix ans environ par la Commission et précisant les principaux objectifs stratégiques que l'UE devrait atteindre dans le secteur des transports. Le dernier livre blanc date de 2011¹⁷ et comporte les objectifs pour les horizons 2020, 2030 et 2050. La Commission produit également d'autres documents stratégiques, qui viennent compléter les objectifs du livre blanc pour des modes de transport spécifiques ou des questions transversales. Récemment (en décembre 2020), elle a publié une communication intitulée *Stratégie de mobilité durable et intelligente*¹⁸ afin de mettre à jour les objectifs pertinents pour le secteur des transports de l'UE à la lumière de l'initiative du pacte vert (voir point **04**). Aucun de ces documents stratégiques n'est juridiquement contraignant. En ce qui concerne les projets d'infrastructures, les définitions à long terme du réseau de transport et des exigences minimales à respecter par les projets qui en relèvent figurent dans le règlement RTE-T de 2013, qui est juridiquement contraignant (voir point **03**).

26 Les stratégies de l'UE et des autres pays diffèrent par **leur étendue et leurs priorités en matière d'infrastructures**. Alors que les documents stratégiques de l'UE visent à permettre à la fois d'achever le réseau et à en accroître la capacité, tous les autres pays donnent la priorité à l'augmentation de la capacité du réseau existant. À cet égard, la stratégie de la Suisse privilégie explicitement la modernisation des infrastructures existantes plutôt que la construction de nouvelles infrastructures. Toutes les stratégies de transport, hormis celle des États-Unis, couvraient à la fois les passagers et les marchandises.

27 Les stratégies de transport que nous avons examinées diffèrent également sur le plan de leurs **objectifs principaux**. Celle de l'UE est dictée par des considérations environnementales (notamment le transfert modal), qui ont encore été renforcées récemment dans le cadre du pacte vert européen (voir point **25**). Elle vise également à améliorer la connectivité et à combler les déficits d'infrastructures entre les États membres et les régions. Nous avons relevé un objectif environnemental similaire,

¹⁷ Commission européenne, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM(2011) 144 du 28.3.2011.

¹⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, *Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir*, COM(2020) 789 du 9.12.2020.

quoique défini en droit, dans le cadre suisse. De leur côté, l'Australie et les États-Unis centrent plutôt leurs stratégies sur la nécessité d'améliorer les flux commerciaux intérieurs et transfrontaliers.

28 Les stratégies de l'UE et de la Suisse sont les seules à comporter une estimation de l'**investissement global nécessaire** dans les projets d'infrastructures de transport pour atteindre les objectifs fixés. Par ailleurs, seule la stratégie de l'UE précise une **échéance** pour l'achèvement de l'ensemble du réseau (2030 pour le réseau central et 2050 pour le réseau global).

Objectifs trop ambitieux au vu des fonds disponibles

29 Dans de précédents rapports¹⁹, nous avons constaté que les objectifs stratégiques de l'UE en matière de transports – en particulier l'achèvement du réseau central du RTE-T d'ici à 2030 – étaient **trop ambitieux, ne fût-ce qu'au vu des fonds disponibles**. Nous avons relevé par exemple que le plan de la Commission visant à tripler la longueur du réseau ferroviaire à grande vitesse d'ici à 2030 avait peu de chances d'aboutir et qu'il convenait d'élaborer un plan de déploiement réaliste à long terme.

30 Notre analyse ne nous a toutefois pas permis de repérer le moindre exemple de bonne pratique dans les pays sélectionnés pour remédier à ces faiblesses.

Coordination des projets

31 Les grands projets de transport contribuent à supprimer les goulets d'étranglement et à résoudre le problème des chaînons manquants, qui, dans l'UE, sont souvent situés sur des tronçons transfrontaliers. Cependant, leur efficacité dans l'amélioration de la connectivité du réseau dépend souvent de projets interconnectés, tels que ceux mis en œuvre par plusieurs États membres le long d'un même corridor, ou de lignes d'accès ferroviaire à un projet d'infrastructure de tunnel. Tout cela nécessite une harmonisation entre les plans de l'UE et des États membres en matière d'infrastructures de transport, ainsi qu'une coordination de la planification et de la mise en œuvre des projets interdépendants.

¹⁹ Cour des comptes européenne, document d'analyse n° 09/2018 «[Défis à relever pour un secteur européen des transports performant](#)», point 66, et rapport spécial n° 19/2018 «[Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité](#)», point 23.

32 Le **tableau 4** donne une vue d'ensemble des principales caractéristiques examinées pour la coordination des grands projets de transport, mais aussi des faiblesses spécifiques constatées au niveau de l'UE, ainsi que des exemples d'autres pratiques relevées dans les pays sélectionnés pour notre analyse.

Tableau 4 – Coordination des projets: principales caractéristiques, faiblesses au niveau de l'UE et autres pratiques relevées dans des pays tiers

Principales caractéristiques					
	UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Compétence pour mettre en œuvre les projets	27 États membres	8 entités subfédérales (États/territoires)	13 entités subfédérales (provinces ou territoires)	Principalement fédérale	50 entités subfédérales (États)
Entité(s) responsable(s)	Commission européenne, avec les coordonnateurs européens	Ministère (DITRDC)	Ministère (Transports Canada)	Ministère (Office fédéral des transports (OFT))	Ministère (DOT)
Autres pratiques relevées dans les pays examinés					
Faiblesses au niveau de l'UE		Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Décalage entre les stratégies et projets de l'UE et ceux des États membres en matière d'infrastructures de transport		Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée	Les plans de transport régionaux sont établis sur la base de lignes directrices fédérales détaillées et transmis au gouvernement fédéral (point 36).	Les plans de transport régionaux sont établis sur la base de lignes directrices fédérales détaillées et transmis au gouvernement fédéral (point 36).
Surveillance limitée, par la Commission, de la planification des projets et de leur mise en œuvre le long des corridors		La réserve de projets est proposée par une agence indépendante (point 39).	Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée

	Le niveau fédéral participe en tant que membre à part entière aux conseils de surveillance des projets qu'il finance (point 42).		Le niveau fédéral participe en tant que membre à part entière aux conseils de surveillance des projets qu'il finance (point 42). Commission parlementaire de surveillance et commissions consultatives mises en place par l'OFT (point 43).	Aucune pratique identifiée
--	--	--	---	----------------------------

Source: Cour des comptes européenne.

33 Dans l'UE, la mise en œuvre des projets relève de la compétence des États membres. La situation est similaire dans tous les pays examinés, où elle est du ressort des entités subfédérales (par exemple les États ou les provinces). La Suisse fait toutefois exception à la règle, puisque le niveau fédéral est directement responsable de la réalisation des projets concernant le réseau ferroviaire et de certaines parties des travaux relatifs au réseau routier, le reste étant confié aux cantons. Par conséquent, des outils et des mécanismes de coordination ont été mis au point pour assurer la convergence entre les priorités fédérales et subfédérales.

34 En ce qui concerne l'UE, la Commission a nommé des **coordonnateurs européens** afin de faciliter la mise en œuvre de tous les projets d'infrastructures pour chacun des neuf corridors de transport du réseau central définis dans le règlement RTE-T. Ces coordonnateurs communiquent avec les décideurs de haut niveau et les parties prenantes locales des États membres situés le long du corridor et organisent les réunions du «forum du corridor», au cours desquelles la Commission, les autorités nationales et régionales ainsi que les parties prenantes examinent les priorités et font le point sur les projets planifiés et en cours.

Décalage entre les stratégies et projets de l'UE et ceux des États membres en matière d'infrastructures de transport

35 Dans leurs stratégies nationales en matière de transports, les États membres de l'UE sont supposés tenir compte des priorités convenues au niveau politique dans le domaine des infrastructures de transport de l'Union et définies dans le règlement RTE-T²⁰. Toutefois, ils n'y sont tenus par aucune obligation juridique, si bien qu'à l'heure actuelle, ils ne soumettent même pas leurs plans et programmes nationaux en matière de transports à la Commission pour information. Il en résulte un **risque de décalage entre les priorités stratégiques de l'UE et celles des États membres**. Une étude récente²¹ réalisée pour le compte de la Commission a mis en évidence des différences en ce qui concerne la portée des plans de transport approuvés par les États membres, ainsi qu'au niveau de la cohérence par rapport à l'échéance de 2030 pour l'achèvement du RTE-T. Dans ces conditions, il devient difficile d'assurer la coordination des projets. Un changement dans les priorités de la France, par exemple, a eu pour effet de reporter le début des travaux d'une ligne ferroviaire française à grande vitesse. Ce projet, qui concernait le corridor Atlantique, devait permettre une connexion avec le projet ferroviaire espagnol Y basque déjà en cours de construction²².

36 Nous avons relevé une autre pratique aux États-Unis, où les États sont **juridiquement tenus d'inclure dans leurs plans de transport un ensemble minimal d'informations et d'analyses défini au niveau fédéral**. Ce dernier fournit également des orientations méthodologiques détaillées sur la manière de réaliser ces analyses, et les États partagent leurs plans avec le gouvernement fédéral pour permettre une harmonisation²³. La Suisse impose une exigence similaire²⁴.

²⁰ Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur la logistique dans l'Union européenne et le transport multimodal dans les nouveaux corridors du RTE-T, 2015/2348(INI) (JO C 242 du 10.7.2018, p. 15).

²¹ Panteia et al., *Support study for the TEN-T policy review, concerning relevant national plans and programmes in Member States*, 2021.

²² Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «*Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus*», encadré 1.

²³ *Fixing America's Surface Transportation Act* («FAST Act»), Section 8001 (49 USC 70202).

²⁴ *Plan sectoriel des transports*, section 1.2 «Plans directeurs cantonaux».

Surveillance limitée, par la Commission, de la planification des projets et de leur mise en œuvre le long des corridors

37 Lors d'audits précédents²⁵, nous avons constaté que la Commission exerçait une surveillance limitée de la planification des projets et de leur mise en œuvre le long des corridors. À cet égard, les priorités des États membres sont essentiellement déterminées dans un contexte national et peuvent donc négliger les tronçons transfrontaliers, où se situent les grands projets d'infrastructures cofinancés par l'UE. Ce fut par exemple le cas du tunnel de base du Brenner, pour lequel l'Allemagne n'a pas considéré comme une priorité la construction de son accès nord, alors que l'UE investissait déjà depuis 1986, tout comme l'Autriche et l'Italie, dans ce tunnel transfrontalier.

38 Ce type de situation s'explique notamment par le fait que le règlement RTE-T ne recense pas, au niveau de l'UE, de sections ou de projets prioritaires à mettre en œuvre le long des corridors. Au lieu de cela, une liste informelle de projets spécifiques à réaliser en priorité par les États membres est établie dans le cadre du forum du corridor (voir point **33**), qui permet de rassembler les informations obtenues auprès des États membres et des promoteurs de projets.

39 En Australie, nous avons observé une autre pratique, avec la création, par le gouvernement fédéral, d'une agence **indépendante** qui **propose une réserve (pipeline) de projets d'infrastructures considérés comme prioritaires**, sur la base d'une analyse indépendante des besoins des réseaux de transport (voir **encadré 1**).

²⁵ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)», encadré 1 et point 24; rapport spécial n° 19/2018 «[Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité](#)», point 27, et rapport spécial n° 08/2016 «[Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie](#)», point 85.

Encadré 1

Infrastructure Australia

En 2008, le gouvernement fédéral australien a créé **Infrastructure Australia** (IA) afin de fournir des conseils indépendants sur les investissements dans les infrastructures à tous les niveaux de pouvoirs publics ainsi qu'aux investisseurs et aux promoteurs de projets. Cette agence n'est pas un organe de financement. Si elle opère en toute indépendance, elle est néanmoins financée par les pouvoirs publics.

Tous les cinq ans, l'agence réalise des **audits d'infrastructures** stratégiques où elle présente une évaluation prospective des besoins futurs de l'Australie en matière d'infrastructures. Sur cette base, elle élabore un **plan d'infrastructure** glissant sur 15 ans, qui comporte des recommandations relatives à de possibles réformes de la politique suivie et de la gouvernance. Elle tient également à jour une **liste évolutive des priorités en matière d'infrastructures**, composée des projets qui apporteraient aux fonds publics dépensés la plus forte valeur ajoutée pour ce qui est de l'extension de la capacité du réseau. Cette liste comprend des projets présentés par les États et les territoires, ainsi que des projets repérés par l'agence elle-même au cours de son analyse.

40 En ce qui concerne la mise en œuvre des projets le long des corridors, la Commission n'avait à sa disposition aucun moyen juridique de demander aux États membres de construire ou moderniser des tronçons spécifiques ni même de leur imposer un délai pour ce faire avant l'échéance de 2030. La situation a changé en 2018, la Commission commençant à recourir à des décisions d'exécution, qui sont juridiquement contraignantes pour les États membres concernés et visent à garantir que les calendriers des travaux relatifs aux différents tronçons d'un projet soient harmonisés. À ce jour, des décisions de ce type ont été adoptées pour trois projets: la ligne à grande vitesse Rail Baltica, qui traverse les États baltes et la Pologne; la liaison Seine-Escaut, voie navigable intérieure entre la Belgique et la France, ainsi que la liaison ferroviaire à grande vitesse Evora-Mérida entre l'Espagne et le Portugal.

41 Ces décisions d'exécution ont permis de renforcer la surveillance, par la Commission, de l'achèvement des corridors de réseau central par les États membres²⁶, étant donné qu'elles instaurent le droit pour les coordonnateurs européens et les agents de la Commission de participer en tant qu'observateurs aux réunions des organes en charge de la gouvernance des projets. Cependant, la Commission ne peut prendre de telles décisions que pour les projets concernant des tronçons transfrontaliers et qu'avec l'accord des États membres concernés.

42 Nous avons relevé deux autres pratiques pour ce qui est de la surveillance fédérale de la mise en œuvre des projets. En Australie et en Suisse, **le niveau fédéral est représenté comme un membre à part entière** au sein des conseils de surveillance ou des comités de pilotage des projets pour lesquels il fournit un financement. En Australie, si le degré de coordination transfrontalière ou la complexité des projets l'exigent, le gouvernement fédéral peut également mettre en place une structure spécifique pour surveiller directement les phases de planification et de construction, jusqu'à ce que les infrastructures, une fois achevées, soient transférées aux États pour leur exploitation quotidienne.

²⁶ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)», point 89.

43 Par ailleurs, en Suisse, une **commission parlementaire de surveillance permanente**²⁷ a été mise en place pour la «nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes» (NLFA), qui impliquait la construction de plusieurs tunnels de base (dont celui du Gothard). Le ministère fédéral suisse des transports (OFT) a également créé des commissions consultatives au sein desquelles les cantons concernés et les autres parties prenantes peuvent débattre toute question relative à la mise en œuvre du projet. Selon les autorités suisses, cette approche a permis de traiter les questions soulevées par les parties prenantes à un stade précoce, d'offrir un forum pour trouver des solutions aux problèmes de mise en œuvre et de limiter le recours à des procédures judiciaires longues et coûteuses, qui tendent à retarder la planification et la construction des grands projets de transport. Durant sa construction, qui a pris plus de vingt ans, la NLFA a été mise en œuvre sans qu'il y ait eu la moindre action en justice intentée par des autorités subfédérales ou des organisations non gouvernementales.

Sélection des projets à financer

44 Une sélection minutieuse est indispensable pour repérer les projets qui sont susceptibles d'avoir la plus forte incidence sur le réseau et sur sa capacité et d'apporter dès lors la valeur ajoutée la plus élevée.

45 Le **tableau 5** donne une vue d'ensemble des principales caractéristiques examinées lors de la phase de sélection, mais aussi des faiblesses spécifiques constatées au niveau de l'UE, ainsi que des exemples d'autres pratiques relevées dans les pays sélectionnés pour notre analyse.

²⁷ Article 19 de la [Loi fédérale relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes](#).

Tableau 5 – Sélection des projets: principales caractéristiques, faiblesses au niveau de l'UE et autres pratiques relevées dans des pays tiers

Principales caractéristiques					
	UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Entité responsable	Commission européenne avec l'agence exécutive (CINEA)	Ministère (DITRDC)	Ministère (Transports Canada)	Ministère (OFT)	Ministère (DOT)
Cadre(s) de financement	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe	<i>National Partnership Agreements</i> (accords de partenariat nationaux)	Fonds national des corridors commerciaux	Programme de développement stratégique (PRODES) de l'infrastructure ferroviaire	Programmes TIGER/BUILD et INFRA
Méthode de sélection	Appel à propositions concurrentiel	Sélection à partir d'une liste de projets ayant fait l'objet de négociations préalables avec les États et territoires	Appel à propositions concurrentiel	Appel à propositions concurrentiel	Appel à propositions concurrentiel
Périodicité des appels	Annuelle et pluriannuelle	Sans objet	Appel permanent	Tous les quatre ou cinq ans	Annuelle
Procédure de sélection spécifique pour les grands projets	Non	Oui, en fonction de la taille du projet	Non	Non	Oui, en fonction de la taille du projet

Faiblesses au niveau de l'UE	Autres pratiques relevées dans les pays examinés			
	Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Contrôle insuffisant des analyses coûts-avantages lors de la sélection des projets	Les promoteurs de projets soumettent des données brutes, l'analyse ex ante étant ensuite reproduite au niveau fédéral (point 50).			
Charge administrative due à l'approche suivie pour le financement	Les projets en cours sont automatiquement intégrés dans le programme de financement suivant jusqu'à leur complète réalisation, indépendamment du cycle quinquennal du programme (point 54).	Une demande en deux étapes atténue le risque de surcharge administrative (point 51).	Les projets sont financés par des fonds perpétuels et la décision de financement couvre l'intégralité du projet, quelle que soit la durée de sa mise en œuvre (point 54).	Aucune pratique identifiée

Source: Cour des comptes européenne.

46 Dans le cadre du programme MIE, la Commission sélectionne les projets d'infrastructures qui bénéficieront d'un cofinancement de l'UE et détermine la contribution financière de celle-ci sur la base d'**appels à propositions concurrentiels périodiques**.

47 La plupart des autres pays examinés recourent eux aussi à des appels à propositions – dont la **périodicité** varie – pour sélectionner les projets d'infrastructures de transport à financer. Ce n'est pas le cas en Australie, où la sélection des projets s'effectue sur la base d'une liste reprenant les résultats de négociations préalables entre le niveau fédéral et les États et territoires.

Contrôle insuffisant des analyses coûts-avantages lors de la sélection des projets

48 Dans l'UE, tout comme au Canada et en Suisse, **la sélection ne dépend pas de la taille du projet**. En Australie, les grands projets de transport sollicitant un financement supérieur à 160 millions d'euros de fonds fédéraux font quant à eux l'objet de procédures de sélection spécifiques. De leur côté, les États-Unis imposent également des exigences de sélection particulières aux projets dont le montant dépasse un certain coût, qui varie selon le programme de financement concerné (environ 80 millions d'euros pour les projets INFRA (*Infrastructure for Rebuilding America*)). Cela leur permet de procéder à des contrôles bien précis au moment de sélectionner les grands projets de transport.

49 Dans de précédents rapports²⁸, nous avons constaté que la planification et la conception ex ante, par les États membres et les promoteurs, des grands projets d'infrastructures devaient être améliorées, en particulier pour ce qui est des analyses coûts-avantages (ACA). Les promoteurs de projets et les évaluateurs ont tendance à considérer les ACA que comme une étape administrative obligatoire plutôt que comme un outil permettant une meilleure prise de décision. Par ailleurs, la Commission n'a pas toujours examiné de manière critique ces hypothèses de planification lorsqu'elle a fourni un cofinancement. Ce fut par exemple le cas pour un tronçon ferroviaire à grande vitesse en France, auquel un cofinancement de l'UE avait été accordé, alors que l'ACA donnait à penser que les coûts socio-économiques du projet allaient sans doute être supérieurs à ses avantages²⁹.

50 En 2015, la Commission a instauré une évaluation spécifique des ACA des projets réalisées par des experts externes spécialisés. Toutefois, cette évaluation ne s'appuie que sur les informations contenues dans la proposition de projet. En comparaison, dans tous les pays que nous avons examinés, le promoteur d'un grand projet de transport est tenu de préciser dans sa demande les données brutes et les analyses utilisées pour son ACA. Cela permet, au moment de la sélection, de reproduire le dossier de rentabilité et l'analyse socio-économique du projet, de vérifier la fiabilité des données avancées et des hypothèses suivies et d'améliorer ainsi la prise de décision.

Charge administrative due à l'approche suivie pour le financement

51 Si demander des informations et des analyses supplémentaires peut contribuer à un processus de sélection satisfaisant, cela peut aussi se traduire par une **charge administrative** plus lourde pour les promoteurs, en particulier lorsque les projets qu'ils proposent ne sont pas retenus pour un financement. Au Canada, afin d'atténuer ce risque, les projets proposés en vue d'un cofinancement fédéral **suivent une approche en deux temps**, les promoteurs n'étant invités à soumettre un dossier de projet complet qu'une fois leur manifestation d'intérêt approuvée (voir [encadré 2](#)).

²⁸ Cour des comptes européenne, document d'analyse n° 09/2018 «[Défis à relever pour un secteur européen des transports performant](#)», point 75, et rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)», point 46.

²⁹ Rapport spécial n° 19/2018, «[Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité](#)», point 50.

Encadré 2

Fonds national des corridors commerciaux (Canada)

Le Fonds national des corridors commerciaux dispose d'un budget de plus de 4,2 milliards de dollars canadiens (soit 2,9 milliards d'euros) à affecter à des projets favorisant le commerce qui peuvent être achevés au cours des cinq années suivantes. Pour une partie de ce Fonds, la sélection des projets s'effectue sur la base d'un appel à propositions permanent, sans échéance fixe pour la soumission des demandes.

Celles-ci se font en deux étapes:

- tout d'abord, les promoteurs de projets sont tenus de présenter une manifestation d'intérêt accompagnée d'informations limitées. Ils doivent démontrer dans quelle mesure le projet qu'ils proposent répond à l'objectif de l'appel et fournir des informations spécifiques et quantitatives sur les secteurs économiques qui en bénéficieraient, sur les prévisions en matière de trafic et de volumes d'échanges ainsi que sur les marchés internationaux pour lesquels le commerce serait facilité;
- ensuite, une fois cette manifestation d'intérêt approuvée, les promoteurs sont invités à présenter une proposition de projet complète dans les deux mois.

52 Les grands projets de transport exigent un temps de mise en œuvre important. À titre d'exemple, la durée de construction moyenne attendue pour les grands projets de transport cofinancés par l'UE que nous avons examinés lors de notre audit de 2020 était de 15 ans³⁰. Cette durée ne tient pas compte de la période de planification, au cours de laquelle le projet peut également obtenir un cofinancement de l'UE pour des études, par exemple.

³⁰ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)», point 45.

53 Étant donné que le cofinancement de l'UE s'articule autour de la période de sept ans que dure un CFP, les grands projets de transport sont souvent cofinancés au moyen de **plusieurs subventions successives**, chacune d'entre elles requérant une nouvelle proposition de projet et un nouveau processus de sélection. Cela **exige deux fois plus d'efforts**³¹ de la part des promoteurs de projets et des autorités publiques et se traduit donc par **un alourdissement de la charge administrative**.

54 Deux des pays examinés **fournissent un soutien financier à long terme aux grands projets de transport** d'une manière différente.

- En Australie, préalablement à tout financement, le gouvernement fédéral ainsi que les États et territoires s'accordent sur une liste de projets à inclure dans l'accord de partenariat national (NPA) quinquennal. Pour ces projets, le gouvernement australien fournit un financement pour une phase de projet spécifique sur la base d'une demande introduite par les entités subfédérales. Les projets dont la mise en œuvre a déjà débuté dans le cadre d'un NPA antérieur sont inclus automatiquement dans les NPA suivants jusqu'à l'achèvement de la phase financée et indépendamment du cycle quinquennal du NPA.
- La Suisse suit une approche similaire: le gouvernement fédéral prend des décisions de financement par projet dans le cadre des programmes de développement stratégique (PRODES), qui couvrent des périodes de cinq ans. Le financement de ces programmes passe par deux fonds qui sont gérés de manière centralisée (l'un pour le rail, l'autre pour les routes et le transit local), couvrent l'intégralité des dépenses liées aux projets sélectionnés et sont perpétuels. De ce fait, une fois que des projets ferroviaires ou routiers sont sélectionnés, la décision concernant leur financement les couvre in extenso, quelle que soit la durée de leur mise en œuvre.

³¹ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)», point 85.

Suivi de la mise en œuvre des projets

55 La planification et la construction des grands projets de transport impliquent la gestion de moyens financiers, techniques et humains considérables sur une longue période et dans un contexte marqué par des incertitudes et des risques multiples. Il est essentiel d'assurer un suivi complet de la mise en œuvre de tels projets pour pouvoir déceler la nécessité de rectifier le tir en temps utile.

56 Le [tableau 6](#) donne une vue d'ensemble des principales caractéristiques examinées pour le suivi, mais aussi des faiblesses spécifiques constatées au niveau de l'UE, ainsi que des exemples d'autres pratiques relevées dans les pays sélectionnés pour notre analyse.

Tableau 6 – Suivi des projets: principales caractéristiques, faiblesses au niveau de l'UE et autres pratiques relevées dans des pays tiers

Principales caractéristiques					
	UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Entité responsable	Agence exécutive (CINEA)	Ministère (DITRDC)	Ministère (Transports Canada)	Ministère (OFT)	Ministère (DOT)
Fréquence des rapports officiels	Annuelle	Mensuelle	Varie en fonction du projet	Semestrielle	Trimestrielle
Autres pratiques relevées dans les pays examinés					
Faiblesses au niveau de l'UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis	
Absence d'approche fondée sur les risques pour le suivi	L'acceptation du projet par les parties est contrôlée en permanence (point 65).	Aucune pratique identifiée	Les grands projets ou les projets à haut risque sont assortis de mécanismes de suivi renforcés (point 64).	Les projets à haut risque sont assortis de mécanismes de suivi renforcés (point 64).	
Le suivi portait principalement sur les intrants financiers et les réalisations plutôt que sur les effets.	Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée	Les indicateurs d'effets sont définis au moment de l'élaboration des conventions de financement (point 67).	

Source: Cour des comptes européenne.

57 Dans tous les pays que nous avons examinés, le niveau fédéral assure le suivi des grands projets de transport qu'il finance par l'intermédiaire du ministère des transports ou d'une administration spécifique en son sein.

58 Cette approche est similaire à celle adoptée par l'UE, où la CINEA suit la mise en œuvre des projets cofinancés par le MIE. Ce suivi s'appuie, entre autres, sur les rapports d'avancement annuels, élaborés par les bénéficiaires des projets et approuvés par les États membres concernés. Le cas échéant (par exemple dans le cas d'un événement imprévu susceptible d'influencer le décaissement programmé de la subvention), la CINEA entreprend également des activités de suivi supplémentaires (notamment des visites ad hoc en plus des visites biennales prévues).

59 La **fréquence de suivi** varie considérablement selon le cadre, allant de rapports mensuels (comme en Australie) à des documents annuels (comme aux États-Unis).

Absence d'approche fondée sur les risques pour le suivi

60 Dans de précédents rapports³², nous avons constaté que bon nombre de projets cofinancés par l'UE présentaient des dépassements de coûts ainsi que d'importants retards par rapport aux projections initiales formulées lors de la phase de planification.

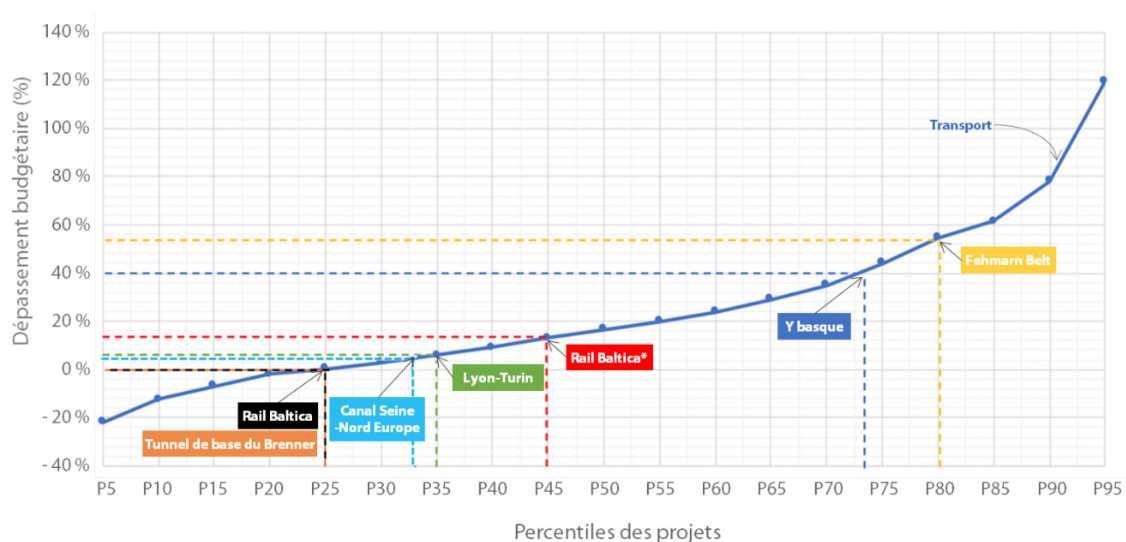
61 Pour placer cette question dans une perspective plus large, nous avons, aux fins de notre analyse, comparé les dépassements de budget et de calendrier de six grands projets de transport cofinancés par l'UE déjà examinés lors de notre audit de 2020³³ avec une population de plusieurs centaines de projets de transport mis en œuvre aux quatre coins du monde. L'*annexe III* présente une vue d'ensemble de la méthodologie que nous avons appliquée.

³² Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)», points 50 et 53; rapport spécial n° 19/2018 «[Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité](#)», points 53 à 57, et rapport spécial n° 23/2016 «[Le transport maritime dans l'UE: un changement de cap s'impose – des investissements en grande partie inefficaces et précaires](#)», points 56 à 58 et point 61.

³³ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)».

62 Lors de notre audit de 2020,³⁴ nous avons constaté que tous les grands projets de transport sélectionnés avaient coûté plus cher que prévu initialement et que le dépassement budgétaire moyen était supérieur à 2 milliards d'euros par projet, soit une hausse de 47 % par rapport aux estimations de départ. Cependant, une fois placés dans une perspective plus large (et comme l'illustre la *figure 3*), il s'avère que quatre des six grands projets de transport cofinancés par l'UE faisaient mieux, au moment de notre analyse, en matière de planification budgétaire que le niveau de référence mondial, si nous comparons leurs coûts réels avec leurs coûts estimés au départ (ces projets se situent à gauche de la balise P50). Notons toutefois que, contrairement aux projets utilisés pour la référence, les six projets de l'UE ne sont pas encore achevés et que d'éventuelles hausses de coût sont toujours susceptibles de se produire avant leur mise en service.

Figure 3 – Dépassements budgétaires par rapport au niveau de référence international (n = 1 463)



* Estimation de la Cour des comptes européenne fondée sur les risques, telle qu'elle a été publiée dans son rapport spécial sur les infrastructures de transport de l'UE.

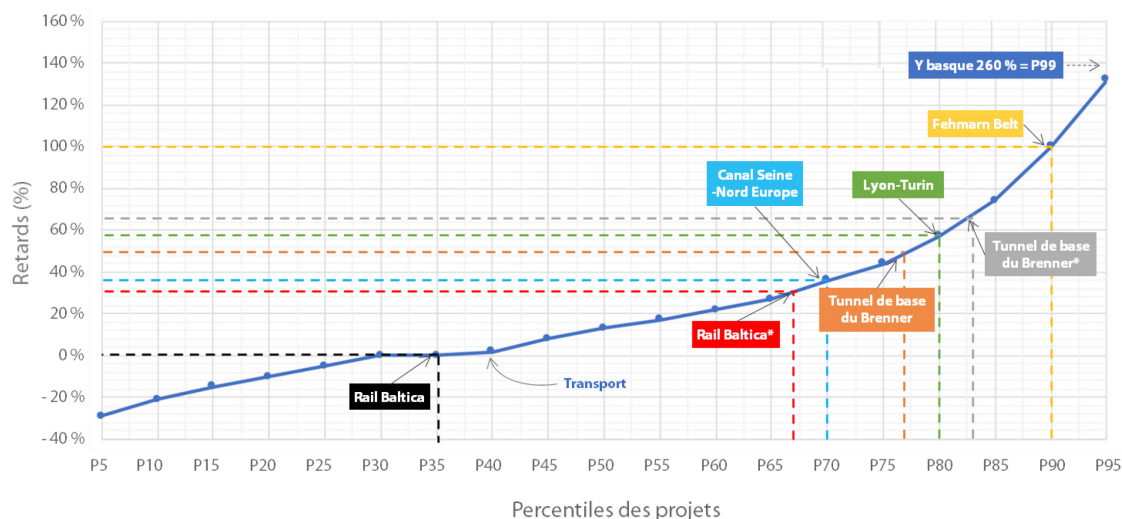
Remarque: La courbe bleue reflète la performance cumulée de la population de projets mondiaux. À titre d'exemple, un projet situé au niveau P25 ne présente aucun excédent budgétaire (0 %) et, selon les prévisions, connaîtra une évolution aussi négative, voire pire, que 25 % des projets comparables pour ce qui est de la planification budgétaire, et une évolution plus positive que les 75 % restants.

Source: Cour des comptes européenne.

³⁴ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus», point 50.

63 Dans le même temps, en ce qui concerne les retards, les **six projets cofinancés par l'UE** font moins bien que le niveau de référence international (voir *figure 4*) et **ont enregistré, en moyenne, des retards plus longs que des projets de transport comparables réalisés ailleurs dans le monde**. Parmi les possibles raisons de ces retards plus importants, citons les difficultés de coordination propres aux projets transfrontaliers et le fait que, une fois sélectionnés, ces projets restent exposés à des incertitudes, concernant par exemple l'acceptation par les parties prenantes ou la délivrance de permis environnementaux. Lors de notre audit de 2020³⁵, nous avons constaté que les grands projets de transport accusaient des retards de 11 ans en moyenne, ce qui mettait en péril l'efficacité du cofinancement de l'UE.

Figure 4 – Retards par rapport au niveau de référence international (n = 529)



* Estimation de la Cour des comptes européenne fondée sur les risques, telle qu'elle a été publiée dans son rapport spécial sur les infrastructures de transport de l'UE.

Source: Cour des comptes européenne.

³⁵ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus», point 53.

64 Un suivi systématique, fondé sur les risques, des grands projets de transport pourrait permettre de mieux faire face aux retards et d'améliorer encore la gestion des dépassements de coûts. Aux États-Unis et en Suisse, un tel mécanisme existe **pour les projets présentant des risques majeurs sur le plan de la mise en œuvre ou en cas d'augmentations de coûts ou de retards importants.**

- Aux États-Unis, la *Federal Highway Administration* réalise chaque année une analyse des risques sur la base des informations fournies par les États sur les grands projets de transport à haut risque en cours et à venir. Le profil de risque est établi compte tenu de toute une série de considérations, comme le coût et le calendrier du projet, sa complexité et la participation des parties prenantes. Les projets présentant le profil de risque le plus élevé sont automatiquement confiés à des gestionnaires spécialement désignés, qui établissent des rapports d'avancement techniques indépendants et se chargent de la gestion du projet et de la surveillance sur place au nom des autorités fédérales. En outre, des mécanismes de suivi automatiques renforcés sont en place pour faire face aux éventuels écarts par rapport à la planification initiale. À titre d'exemple, une augmentation de coûts supérieure à 2 % par an par rapport au budget estimé impose au promoteur de projet de faire rapport plus fréquemment au gouvernement fédéral et peut aussi donner lieu à la désignation d'un gestionnaire pour surveiller le projet.
- Dans le même ordre d'idées, en Suisse, un mécanisme de suivi renforcé s'applique aux grands projets ferroviaires dont le coût total estimé excède 500 millions de francs suisses (soit 452 millions d'euros), à tous les tunnels et à d'autres projets comportant un risque financier élevé. Les risques spécifiques sont identifiés et quantifiés ex ante par le gouvernement fédéral et le promoteur de projet, tout comme leur probabilité de survenance, l'écart toléré par rapport aux objectifs fixés et toute mesure d'atténuation. Le promoteur de projet doit ensuite, tous les six mois, rendre un rapport sur l'évolution des risques et évaluer l'impact potentiel de tout risque concrétisé sur le projet, y compris les estimations de calendrier et de coûts.

65 Enfin, en Australie, **l'acceptation par les parties prenantes**, qui est l'un des principaux facteurs déterminants pour une réalisation dans les temps des grands projets d'infrastructure, fait l'objet d'un suivi permanent, et les promoteurs de projets sont tenus de faire rapport systématiquement au niveau fédéral sur ce point, chaque fois qu'un paiement est demandé. Cette approche permet de déceler en temps utile les problèmes relatifs à la mise en œuvre d'un projet et d'élaborer des mesures d'atténuation pour les résoudre.

Suivi portant principalement sur les intrants financiers et les réalisations plutôt que sur les effets

66 Dans l'UE, le suivi de projet effectué par la CINEA est **principalement axé sur les aspects financiers et les réalisations** (par exemple le nombre de kilomètres d'autoroute ou de tunnel construits) et n'est pas centré sur les résultats plus larges des projets (par exemple le nombre de passagers utilisant l'infrastructure) ni sur les impacts (par exemple l'amélioration des flux de circulation ou encore la réduction des temps de trajet), même si de tels effets se matérialisent déjà pendant la construction. Par conséquent, les données de suivi permettant une évaluation ultérieure de ces projets sont limitées. Dans la plupart des pays examinés, le suivi porte aussi sur les intrants financiers et les réalisations plutôt que sur les effets.

67 La situation est différente pour certains programmes aux États-Unis, où **les promoteurs de projets sont tenus de faire rapport sur les effets** dès le lancement des projets, en s'appuyant sur des indicateurs normalisés (voir [encadré 3](#)).

Encadré 3

Suivi des indicateurs d'effets relatifs aux projets financés par des fonds fédéraux aux États-Unis

Dans le cadre du processus d'accord financier, les bénéficiaires des programmes TIGER (*Transportation Investment Generating Economic Recovery*), BUILD (*Better Utilizing Investment to Leverage Development*)³⁶ et INFRA conviennent, avec l'administration fédérale, d'un ensemble d'indicateurs à suivre, sur la base d'une liste de 40 indicateurs potentiels définis au niveau fédéral (par exemple les flux de passagers ou les mouvements de marchandises).

Avant l'achèvement du projet, les bénéficiaires présentent alors un rapport de pré-projet, qui servira de base de comparaison. Une fois le projet mené à son terme, ils doivent fournir les données effectives au gouvernement fédéral pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans et rédiger un rapport de post-achèvement. Un contractant spécifique examine la qualité de ces rapports et en tire des enseignements pour les projets futurs. Le ministère américain des transports entend publier en ligne ces données de mesure de la performance.

Toute performance insuffisante par rapport aux indicateurs d'effets peut donner lieu à une réduction de la subvention. Cette mesure n'a cependant été appliquée qu'une seule fois jusqu'ici.

Évaluation ex post des projets

68 Le cycle de projet ne s'arrête pas à la mise en service du grand projet de transport. Les promoteurs de projets et les administrations en charge du financement devraient comparer les effets réels des projets avec ceux qui étaient attendus, afin d'accroître la transparence et d'exploiter les enseignements tirés pour définir les futurs objectifs stratégiques et réaliser les projets suivants³⁷.

69 Le [tableau 7](#) donne une vue d'ensemble des principales caractéristiques examinées lors de l'évaluation ex post des projets, mais aussi des faiblesses spécifiques constatées au niveau de l'UE, ainsi que des exemples d'autres pratiques relevées dans les pays sélectionnés pour notre analyse.

³⁶ En 2021, le programme BUILD a été remplacé par le programme de subventions RAISE (*Rebuilding American Infrastructure with Sustainability and Equity*).

³⁷ Forum international des transports, *L'évaluation ex-post des investissements et interventions publiques dans les transports*, 28.2.2017.

Tableau 7 – Évaluation ex post des projets: principales caractéristiques, faiblesses au niveau de l'UE et autres pratiques relevées dans les pays examinés

Principales caractéristiques de l'évaluation ex post							
	UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis	Norvège	France
Évaluation ex post systématique des programmes	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
Entité responsable (des programmes)	Commission (DG MOVE)	s.o.	s.o.	Ministère (OFT)	s.o.	s.o.	s.o.
Faiblesses constatées au niveau de l'UE		Autres pratiques relevées dans les pays examinés					
		Australie	Canada	Suisse	États-Unis	Norvège	France
Absence d'évaluation systématique des grands projets de transport		Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée	Aucune pratique identifiée	Les promoteurs procèdent à des évaluations ex post des projets (point 72).	Des chercheurs indépendants effectuent des évaluations ex post des projets (point 72). Des méta-analyses sont effectuées sur la base des différentes évaluations ex post (point 72).	Les promoteurs procèdent à des évaluations ex post des projets (point 72). Des méta-analyses sont effectuées sur la base des différentes évaluations ex post (point 72).

Source: Cour des comptes européenne.

70 Seules la Suisse et l'UE procèdent à des **évaluations ex post systématiques des programmes**. Dans l'UE, la Commission procède régulièrement à ce type d'évaluations – elles apportent une contribution à la définition des propositions législatives, des politiques et des stratégies futures – au niveau des programmes de financement et des initiatives stratégiques dans le cadre de son approche standard en matière d'amélioration de la législation³⁸. Ce processus impose à la Commission de consulter les parties prenantes, de réaliser une analyse d'impact ex ante des modifications stratégiques proposées, ainsi que d'effectuer le contrôle et une

³⁸ Document d'analyse n° 02/2020 de la Cour intitulé «L'amélioration de la réglementation dans l'Union européenne: bilan de près de 20 années de pratique».

évaluation ex post du cadre afin de faire le point sur les résultats et les incidences des politiques antérieures et d'alimenter les futurs cycles d'élaboration des politiques.

Absence d'évaluation systématique des grands projets de transport

71 Toutefois, jusqu'à présent, la Commission **n'a pas effectué d'évaluations ex post systématiques des différents grands projets de transport cofinancés par l'UE** et n'a pas demandé aux promoteurs de projets de le faire, étant donné qu'il n'existe aucune obligation légale en ce sens³⁹. En 2007, la Commission a procédé à une évaluation ex post de grands projets de transport financés directement dans le cadre du programme RTE-T⁴⁰ afin d'en évaluer la performance globale. Toutefois, cet exercice n'a eu lieu qu'une seule fois et était centré sur les indicateurs financiers, comme l'absorption des fonds de l'UE disponibles.

72 Trois des pays examinés suivent une approche différente et **effectuent systématiquement des évaluations ex post des projets**.

- Depuis 2005, pour les projets financés par la *Federal Transit Administration* (FTA), les États-Unis demandent aux promoteurs de projets de procéder à des évaluations ex post dans les 36 mois de leur achèvement.
- En France, ce sont également les promoteurs qui sont tenus d'effectuer des évaluations ex post une fois que les projets de transport financés par des fonds publics sont achevés (le «bilan LOTI»⁴¹), en appliquant une méthodologie établie par le gouvernement. Un organe indépendant, à savoir le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), rend des avis sur la qualité de ces analyses. Il publie également des méta-analyses, qui s'appuient sur les évaluations ex post des différents projets afin de cerner les problèmes horizontaux.

³⁹ Rapport spécial n° 10/2020 de la Cour «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)», points 66 et 78.

⁴⁰ Décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 228 du 9.9.1996, p. 1).

⁴¹ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

- o La Norvège procède à des évaluations ex post systématiques des projets d'infrastructures, notamment dans le domaine des transports. Depuis 2012, ces évaluations sont effectuées par le *Concept Research Programme* de l'Université norvégienne des sciences et de la technologie (NTNU). La Norvège a elle aussi, récemment, commencé à produire des méta-analyses.

73 Le **tableau 8** donne quelques précisions sur la manière dont ces évaluations ex post des projets sont réalisées.

Tableau 8 – Aperçu des évaluations ex post des projets aux États-Unis, en Norvège et en France

	États-Unis (FTA)	Norvège (Concept)	France (LOTI)
Seuil déclenchant l'évaluation	Tous les projets de plus de 300 millions de dollars (soit 245 millions d'euros) ou toutes les subventions de plus de 100 millions de dollars (soit 82 millions d'euros)	Sélection des projets de plus de 1 milliard de couronnes (soit environ 100 millions d'euros)	Tous les projets de plus de 83 millions d'euros et des catégories spécifiques d'autoroutes, d'aéroports, de voies ferrées et de voies navigables intérieures
Étendue	Comparaison entre les effets réels et les effets attendus pour un nombre limité d'indicateurs d'effets (par exemple le coût et l'utilisation)	Ensemble d'indicateurs plus large, comprenant également les effets socio-économiques du projet, son efficacité et son pertinence au regard de la politique nationale en matière de transports, ainsi que les effets imprévus du projet et les considérations de viabilité à long terme	Comparaison entre les effets réels et les effets attendus, et analyse des effets socio-économiques et environnementaux du projet ainsi que des aspects relatifs à son efficacité et à son efficacité
Entité chargée d'effectuer l'évaluation	Promoteur de projet	Chercheurs de la NTNU avec l'appui de consultants	Promoteur de projet

	États-Unis (FTA)	Norvège (Concept)	France (LOTI)
Méthodologie	Élaborée par le promoteur de projet, mais approuvée par la FTA	Élaborée dans le cadre du programme de recherche	Élaborée par le gouvernement
Financement	Fonds fédéraux pour les bénéficiaires (au titre de dépenses éligibles à des subventions)	Programme de recherche financé par des fonds publics	Financement assuré par le promoteur de projet (souvent un organisme public)
Nombre d'évaluations ex post effectuées relatives à des projets de transport	26 (2007-2020)	15 (2002-2020)	51 (1999-2016) ¹
Publication des évaluations	Oui	Oui	Oui
Dispositifs permettant de tirer des enseignements	Rapports mis à la disposition des promoteurs de nouveaux projets pour leur permettre d'améliorer la qualité de leurs propositions	Méta-analyses et vérification des estimations de planification relatives aux futurs projets sur la base du bilan des projets antérieurs similaires	Méta-analyses

¹ Sur la base du nombre d'avis rendus par le CGEDD.

Source: Cour des comptes européenne.

Observations finales

74 Nos précédents rapports sur les projets d'infrastructures de transport cofinancés par l'UE dans les États membres ont souvent mis en évidence des faiblesses au niveau de la réalisation des grands projets.

75 Lorsque nous avons placé ces faiblesses dans une perspective mondiale, nous n'avons pas relevé, dans les pays examinés, la moindre pratique susceptible de remédier à celles concernant la phase de **définition de la stratégie** (voir point **30**). En outre, quatre des six projets cofinancés par l'UE que nous avons analysés présentaient des écarts moins importants entre les coûts réels et les budgets estimés que la référence mondiale (voir point **62**).

76 Toutefois, en ce qui concerne les phases correspondant à la coordination, à la sélection, au suivi et à l'évaluation ex post des projets, nous sommes d'avis que la Commission et les décideurs politiques pourraient s'inspirer des pratiques observées dans d'autres endroits du globe et expliquées dans le présent document, pour l'octroi des futures aides de l'UE. Il en va de même pour la question des retards, étant donné que nous avons constaté que la plupart des six projets cofinancés par l'UE ont connu en moyenne des retards plus importants que des projets comparables ailleurs dans le monde (voir point **63**). Les pratiques évoquées dans le présent document peuvent ouvrir une piste de réflexion et, le cas échéant, être adaptées à la situation de l'UE. Dans ce contexte, notre analyse met en évidence quatre défis pour la Commission en ce qui concerne son soutien futur à la réalisation de grands projets d'infrastructures de transport, à raison d'un défi par phase concernée.

Défi n° 1 – Comment faire en sorte que les stratégies de l'UE et des États membres en matière de transports concordent davantage et comment obtenir une meilleure surveillance de la planification des projets et de leur mise en œuvre le long des principaux corridors de transport?

77 Nous avons décelé un risque de décalage entre les priorités stratégiques de l'UE et celles des États membres (voir point **35**). La Suisse et les États-Unis parviennent à une harmonisation en utilisant les lignes directrices spécifiques des cantons et des États pour établir leurs plans nationaux (voir point **36**). Nous avons en outre souligné la surveillance limitée, par la Commission, de la planification des projets et de leur mise en œuvre le long des corridors (voir point **37**). Dans ce domaine, nous avons relevé en Australie une pratique qui permet d'identifier de manière coordonnée les projets prioritaires et d'en établir une liste officielle (voir **encadré 1**). Nous avons également

fait référence à des pratiques en vigueur en Australie et en Suisse (voir point 42) visant à renforcer l'engagement du pouvoir fédéral à l'égard des opérateurs économiques et des parties prenantes locales (par exemple par une participation en tant que membre à part entière aux conseils de surveillance ou par le recours à des commissions de surveillance, comme celle mise en place en Suisse – voir point 43).

Défi n° 2 – Comment faire en sorte, au stade de la sélection des projets, que les analyses coûts-avantages fassent l'objet d'un examen suffisant? Comment revoir l'approche suivie pour sélectionner les projets et pour allouer les fonds de l'UE afin de réduire encore la charge administrative pour les promoteurs de projets?

78 Nous avons souligné que, dans l'UE, il n'était pas suffisamment tenu compte des analyses coûts-avantages lors de la phase de sélection des projets (voir point 49) et que l'approche suivie pour les financements de l'Union pouvait se traduire par un accroissement de la charge administrative (voir point 51). Dans l'ensemble des pays sélectionnés pour notre analyse (voir point 50), nous avons relevé l'existence de dispositifs de sélection des grands projets de transport qui imposent aux promoteurs de fournir des données sous-jacentes essentielles dans les analyses accompagnant la proposition de projet. Cela permet aux évaluateurs de réanalyser les éléments clés de la demande, d'évaluer la solidité des hypothèses utilisées et d'améliorer ainsi la prise de décision. En outre, nous avons mis en évidence des pratiques visant à limiter la charge administrative pour les promoteurs de projets dans lesquelles le processus de sélection suit une approche en deux temps pour les demandes, comme au Canada (voir encadré 2), ou prévoit une aide financière à long terme pour les grands projets de transport, comme en Australie et en Suisse (voir point 54).

Défi n° 3 – Comment adopter une approche, d'une part, davantage fondée sur les risques dans le cadre de son suivi des projets cofinancés par l'Union et, d'autre part, plus large en exigeant des promoteurs de projets qu'ils rendent également compte des indicateurs d'effets et de l'acceptation par les parties prenantes?

79 Nous avons souligné que, dans l'UE, il n'existait pas d'approche fondée sur les risques pour le suivi des grands projets de transport (voir point 64) et que le suivi réalisé actuellement portait principalement sur les intrants financiers et les réalisations plutôt que sur les effets (voir point 66). Aux États-Unis et en Suisse, nous avons relevé des pratiques fondées sur les risques pour s'attaquer aux retards et gérer les dépassements de coûts. Ces deux pays appliquent un ajustement automatique de l'approche de suivi lorsque les projets présentent des risques de mise en œuvre élevés ou bien des hausses de coûts ou des retards importants (voir point 64). Une pratique complémentaire existe en Australie, où les promoteurs de projets sont tenus de faire

rapport sur l'acceptation par les parties prenantes afin de détecter et de traiter en temps utile les problèmes en lien avec la mise en œuvre des projets (voir point 65). En ce qui concerne les effets, nous avons mis en évidence une pratique adoptée par les États-Unis, qui consiste à demander aux bénéficiaires de rendre compte d'un ensemble commun d'indicateurs d'effets (voir *encadré 3*).

Défi n° 4 – Comment veiller à ce que les grands projets d'infrastructures de transport cofinancés par l'UE fassent systématiquement l'objet d'une évaluation ex post, l'accent étant mis sur les effets obtenus plutôt que sur les indicateurs financiers ou les réalisations?

80 Enfin, nous avons constaté qu'il n'y avait pas, dans l'UE, d'évaluation systématique des grands projets de transport (voir point 71). Nous avons mis en évidence des pratiques, où les données sur la performance tirées des résultats directs des projets viennent alimenter les évaluations ex post systématiques effectuées par les promoteurs de projets ou par des experts indépendants (comme c'est respectivement le cas aux États-Unis, en Norvège et en France – voir points 72 et 73). Ces évaluations, qui, aux États-Unis, peuvent être cofinancées au titre de dépenses éligibles à des subventions, accroissent la transparence, pour le public, sur l'efficacité des projets et permettent d'exploiter les enseignements tirés pour les futurs grands projets d'infrastructures.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 12 novembre 2021.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Publications récentes de la Cour des comptes européenne sur la politique des transports de l'UE

Titre abrégé et intitulé complet	Description/conclusions	Principales recommandations
<p>RS Infrastructures de transport de l'UE</p> <p>Rapport spécial n° 10/2020 «Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus»</p>	<p>Nous avons contrôlé la gestion, par la Commission, de huit mégaprojets transfrontaliers dans le domaine des transports (infrastructures de transport phares), mis en œuvre dans 13 États membres. Nous avons constaté qu'il était peu probable que, conformément au calendrier établi en 2013, le réseau central soit opérationnel d'ici à 2030. Les retards dans la construction et la mise en service de ces mégaprojets compromettent le fonctionnement efficace de cinq des neuf corridors du RTE-T. Nous avons observé des cas de mauvaise planification et de mise en œuvre inefficace. La supervision, par la Commission, de l'achèvement du réseau dans les délais prévus est distante et présente des faiblesses, mais cette dernière dispose d'un outil pouvant être mis à profit pour améliorer la performance.</p>	<p>La Commission devrait revoir les outils existants et s'en servir pour faire respecter la planification à long terme. Elle devrait aussi exiger de meilleures analyses avant de décider d'octroyer un cofinancement de l'UE à des mégaprojets. De même, la Commission devrait renforcer ses pratiques de gestion concernant le cofinancement de l'UE en faveur d'actions qui s'inscrivent dans des mégaprojets (semblables à ceux des infrastructures de transport phares), et s'appuyer sur l'expérience acquise avec les décisions d'exécution et renforcer le rôle des coordonnateurs européens.</p>
<p>RS INEA</p> <p>Rapport spécial n° 19/2019 «INEA: des avantages certains, mais un MIE à améliorer»</p>	<p>L'INEA s'est acquittée des tâches qui lui sont déléguées conformément à son mandat et a permis d'obtenir les avantages escomptés, dans certaines limites du fait de contraintes liées au cadre dans lequel elle opère. Nous avons constaté que les procédures de sélection du MIE, bien organisées dans l'ensemble, présentaient toutefois des insuffisances, que des risques pesaient sur la mise en œuvre du programme et que la présentation d'informations sur la performance comportait des faiblesses.</p>	<p>La Commission et l'INEA devraient améliorer les possibilités de synergies entre différents programmes de financement et renforcer le cadre établi pour la gestion, par l'INEA, des programmes délégués en adoptant des objectifs et des indicateurs davantage axés sur les résultats. Elles devraient également faire en sorte que les procédures de sélection soient davantage uniformisées et plus transparentes, et créer de meilleures conditions pour une mise en œuvre rapide du MIE. Enfin, elles devraient revoir la conception du cadre de performance pour un meilleur suivi des résultats des projets en traduisant les objectifs du MIE en indicateurs clairs et mesurables qui couvrent tous les volets du programme de même que les résultats escomptés des projets et en</p>

Titre abrégé et intitulé complet	Description/conclusions	Principales recommandations
		utilisant ces objectifs tout au long des processus de sélection et de suivi.
<p>Analyse panoramique sur les transports</p> <p>Document d'analyse n° 09/2018 «Défis à relever pour un secteur européen des transports performant» (analyse panoramique)</p>	<p>Ce document d'analyse décrivait et analysait le rôle de l'UE dans le domaine des transports. Nous nous sommes penchés sur les investissements dans les infrastructures financés sur le budget de l'UE et avons présenté des thèmes transversaux examinés dans le cadre d'audits récents relatifs aux cinq principaux modes de transport: routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime. Notre analyse a mis en évidence les défis suivants: a) définir des objectifs et priorités pertinents et réalisables en matière de transports, en adéquation avec les ressources disponibles; b) mettre en place des outils coercitifs efficaces au niveau de l'UE pour veiller à ce que les décisions des États membres concernant les infrastructures soient plus étroitement alignées sur les priorités de l'Union, en accordant une attention particulière aux tronçons transfrontaliers; c) concentrer les financements de l'UE sur les priorités qui présentent la plus grande valeur ajoutée européenne; d) améliorer la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets financés par l'Union; e) veiller au bon entretien et à la durabilité des infrastructures; f) redoubler d'efforts pour que moins de marchandises soient transportées par route. Les documents d'analyse de la Cour des comptes européenne ne comportent pas de recommandations.</p>	
<p>RS Transport ferroviaire à grande vitesse</p> <p>Rapport spécial n° 19/2018 «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité»</p>	<p>L'actuel plan à long terme de l'UE concernant le réseau ferroviaire à grande vitesse a peu de chances d'être réalisé et il n'existe pas d'approche stratégique solide dans ce domaine à l'échelle de l'Union. Le réseau ferroviaire à grande vitesse européen n'est qu'un ensemble fragmenté de lignes nationales insuffisamment coordonnées entre les pays. Planifiées et construites isolément par les différents États membres, celles-ci sont mal reliées entre elles. La Commission européenne ne dispose d'aucun instrument juridique ni d'aucun pouvoir décisionnel qui lui permettent de s'assurer que les États membres progressent rapidement vers l'achèvement du réseau central.</p>	<p>La Commission européenne devrait: procéder à une planification réaliste à long terme; définir, avec les États membres, les tronçons stratégiques clés devant être mis en place en priorité, tout en réalisant une évaluation des besoins concernant les lignes à très grande vitesse et en prévoyant un suivi étroit et des pouvoirs exécutoires aptes à garantir le respect des engagements pris en vue de l'achèvement du réseau ferroviaire central à grande vitesse de l'UE; établir un lien entre le cofinancement de l'UE et les projets stratégiques prioritaires retenus, la concurrence réelle entre les opérateurs et l'obtention de résultats; simplifier les procédures d'appel d'offres concernant des constructions transfrontalières, avoir recours aux guichets uniques pour les diverses formalités et supprimer tous les obstacles administratifs et réglementaires qui continuent à entraver l'interopérabilité; améliorer la fluidité des opérations ferroviaires à grande vitesse pour les voyageurs grâce, par exemple, à la billetterie électronique et à la simplification des redevances d'accès aux voies.</p>

Titre abrégé et intitulé complet	Description/conclusions	Principales recommandations
<p>RS Transport maritime</p> <p>Rapport spécial n° 23/2016 «Le transport maritime dans l'UE: un changement de cap s'impose – des investissements en grande partie inefficaces et précaires»</p>	<p>Un tiers des dépenses de l'Union consacrées à des installations telles que des quais, des bassins et des brise-lames dans les ports maritimes de l'UE entre 2000 et 2013 ont été inefficaces et précaires. Dans le cas des projets examinés, un euro sur trois (194 millions d'euros) a été dépensé pour dupliquer des installations existant déjà dans les environs. Un montant de 97 millions d'euros a été investi dans des infrastructures qui n'ont pas été utilisées ou ont été fortement sous-exploitées pendant plus de trois ans à compter de leur achèvement.</p>	<p>La Commission devrait: revoir le nombre actuel de 104 ports centraux et établir un plan de développement portuaire à l'échelle de l'UE; envisager la possibilité d'exclure du soutien de l'UE en faveur des infrastructures portuaires le transbordement et l'entreposage des conteneurs ainsi que les superstructures qui ne relèvent pas du domaine public; veiller à ce qu'elle-même et la BEI s'échangent toutes les informations essentielles sur les propositions de prêts de cette dernière; n'accorder la priorité du soutien de l'UE aux investissements dans les ports centraux et les principales voies navigables que dans les cas où la valeur ajoutée de l'UE est clairement établie et où les investissements privés sont suffisamment importants; établir des orientations sur les aides d'État propres aux ports et effectuer un suivi des précédentes décisions relatives aux aides d'État; réduire la charge administrative et les retards en promouvant les «guichets uniques nationaux» pour la délivrance des permis et autorisations; améliorer la position concurrentielle du transport maritime par rapport aux autres modes de transport en simplifiant davantage les formalités relatives au transport maritime et aux douanes.</p>
<p>RS Transport ferroviaire de marchandises</p> <p>Rapport spécial n° 08/2016 «Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie»</p>	<p>Malgré l'objectif affiché par la Commission européenne de transférer du fret de la route vers le chemin de fer, la part du fret ferroviaire au niveau de l'UE a, de fait, légèrement baissé depuis 2011. Le transport ferroviaire est plus respectueux de l'environnement et consomme moins de produits pétroliers importés, mais il ne parvient pas à concurrencer le transport par la route.</p>	<p>La Commission et les États membres devraient remédier aux faiblesses qui touchent la libéralisation du marché du fret ferroviaire, les procédures de gestion du trafic, les contraintes administratives et techniques, le suivi et la transparence en matière de performance du secteur du fret ferroviaire, ainsi que la concurrence équitable entre les différents types de transport. Pour faire un meilleur usage des fonds de l'UE, la Commission et les États membres devraient assurer une plus grande cohérence entre les objectifs stratégiques, d'une part, et l'affectation des fonds, la sélection, la planification et la gestion des projets ainsi que l'entretien du réseau, d'autre part.</p>

Titre abrégé et intitulé complet	Description/conclusions	Principales recommandations
<p>RS Axes ferroviaires transeuropéens</p> <p>Rapport spécial n° 8/2010 «Amélioration de la performance des transports sur les axes ferroviaires transeuropéens: les investissements de l'UE en matière d'infrastructures ferroviaires ont-ils été efficaces?»</p>	<p>Nous avons conclu qu'en cofinçant le développement de l'infrastructure ferroviaire, l'UE a contribué à ouvrir de nouvelles perspectives pour le transport ferroviaire transeuropéen. Certaines mesures pourraient cependant être prises afin d'optimiser l'utilisation des ressources de l'UE.</p>	<p>Au moment de définir, à l'avenir, les projets prioritaires, la Commission devrait coopérer avec les institutions ferroviaires et les États membres pour recenser les corridors transeuropéens pour lesquels il existe une demande réelle ou prévisible importante, et consolider les connaissances au niveau européen ainsi que les analyses, le cas échéant. Elle devrait en outre mettre davantage l'accent sur la réduction des contraintes pratiques touchant le transport ferroviaire transfrontalier qui ne sont pas directement liées aux infrastructures, ainsi qu'encourager et faciliter la collaboration entre les institutions ferroviaires des États membres à cet égard.</p>
<p>RS RTE-T, 2005</p> <p>Rapport spécial n° 06/2005 relatif au Réseau transeuropéen de transport (RTE-T)</p>	<p>Nous avons constaté que l'exécution des 14 projets prioritaires RTE-T avait pris du retard et que les tronçons transfrontaliers en particulier étaient confrontés à des difficultés majeures, car ils bénéficiaient d'une priorité moindre au niveau national et nécessitaient des efforts de coordination accrus. L'aide financière allouée au titre du RTE-T l'a été de manière fragmentée. La Commission avait mis en place des procédures annuelles complexes pour évaluer et sélectionner les projets, et les informations que les bénéficiaires lui fournissaient étaient souvent trop limitées pour permettre aux responsables des projets d'évaluer et de suivre ceux-ci.</p>	<p>La Commission devrait: a) accorder la priorité, conjointement avec les États membres, au soutien des tronçons de projets RTE-T, en particulier aux tronçons transfrontaliers, dont l'achèvement est nécessaire pour que le RTE-T produise une valeur ajoutée pour l'Union européenne; b) modifier et compléter les principaux aspects de son modèle de décision de financement; c) mettre au point une méthodologie d'évaluation cohérente du RTE-T et réduire le nombre de formulaires de demande et d'évaluation différents; d) renforcer le suivi des projets en définissant des normes minimales pour l'établissement de rapports sur l'état d'avancement des projets, en procédant plus fréquemment à des inspections sur place et à des analyses d'impact ex post; e) envisager le retour à une forme centralisée de gestion des projets RTE-T; f) établir, le cas échéant en collaboration avec les États membres, les bases juridiques, les procédures et les outils appropriés pour améliorer la coordination du financement des infrastructures de transport et détecter les cas potentiels de surfinancement et de double financement.</p>

Remarque: Nos rapports, accompagnés des réponses de la Commission à nos conclusions et à nos recommandations, sont disponibles sur notre site web (<http://eca.europa.eu>).

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe II – Documents d'orientation internationaux examinés

FMI, *Public Investment Management Assessment – Review and update*, 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>

OCDE, *Good Practices for Performance Budgeting*, 2019, <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>

OCDE, *Strategic Investment Packages*, 2018, <https://www.itf-oecd.org/strategic-investment-packages>

OCDE, *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, 2017, <https://www.oecd.org/publications/getting-infrastructure-right-9789264272453-en.htm>

OCDE, «Mesurer les avantages socio-économiques des transports», Rapports de table ronde du FIT, n° 60, 2017, https://www.oecd-ilibrary.org/transport/mesurer-les-avantages-socio-economiques-des-transports_9789282108239-fr

OCDE, «Strategic Infrastructure Planning – International Best Practice», *International Transport Forum Policy Papers*, n° 29, 2017, <https://doi.org/10.1787/4142787d-en>

OCDE, *L'évaluation ex-post des investissements et interventions publiques dans les transports*, 2017, <https://www.oecd.org/fr/publications/l-evaluation-ex-post-des-investissements-et-interventions-publiques-dans-les-transports-9789282108277-fr.htm>

OCDE, *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, 2014, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>

OCDE, *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, 1991, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>

Annexe III – Méthodologie et indicateurs clés relatifs à l'analyse des dépassements de budget et de calendrier

01 Les six projets cofinancés par l'UE ont été analysés sous l'angle des dépassements tant du budget que du calendrier. Il y a dépassement budgétaire (exprimé par un pourcentage) lorsque les coûts réels d'un projet sont supérieurs aux coûts estimés au moment où il a été décidé de le réaliser. Dans le même ordre d'idées, il y a dépassement du calendrier (exprimé par un pourcentage) lorsque, entre la date de la décision de construire et l'achèvement du projet, le calendrier effectif présente un retard par rapport au calendrier initial. Pour ces deux types de dépassement, une valeur faible indique une performance élevée au niveau du processus de réalisation du projet.

02 La date de la décision de construire se situe en général entre la fin des études préalables et le lancement de la procédure de passation de marché. Étant donné que ces projets ont connu plusieurs échéances de planification et de mise en œuvre, nous avons déterminé les dates de décision de construire relatives aux différents projets sur la base de documents et de connaissances tirées d'audits précédents⁴². Le choix d'une autre date de décision pourrait avoir une incidence sur les résultats de l'analyse. Étant donné que les six grands projets de transport cofinancés par l'UE analysés ne sont pas encore achevés, nous sommes partis, aux fins de notre analyse, du postulat qu'ils n'enregistreraient plus aucun dépassement budgétaire ni retard jusqu'à leur achèvement et leur mise en service.

03 Si la comparaison que nous avons faite dans notre analyse s'appuie sur la date de décision de construire, celle effectuée dans le rapport spécial relatif aux infrastructures de transport de l'UE⁴³ partait des données figurant dans le budget et le calendrier des premiers documents de planification originaux. Dans la plupart des projets, la planification était antérieure à la date à laquelle a été prise la décision de construire, point de départ pour l'analyse objet du présent document.

⁴² Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)».

⁴³ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 10/2020 «[Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus](#)».

04 Le *tableau 9* présente une vue d'ensemble des indicateurs clés utilisés pour l'analyse des six grands projets de transport cofinancés par l'UE sélectionnés.

Tableau 9 – Indicateurs clés utilisés pour l'analyse des six projets cofinancés par l'UE

Projet de transport	Mode de transport	État(s) membre(s) partenaire(s)	Décision de construire (DC)	Année de la décision de construire (DC) (A)	Coût estimé à la DC (en milliards d'euros) (B)	Coût estimé à la DC en valeur de 2019 (en milliards d'euros) ² (C)	Dernière estimation du coût en valeur de 2019 (en milliards d'euros) ² (D)	Année de mise en service estimée à la DC (E)	Durée estimée à la DC (E – A + 1)	Dernière estimation de l'année de mise en service (F)	Dernière estimation de la durée (F – A + 1)
Y basque	Rail	Espagne	Première allocation de fonds pour les travaux de construction	2006	4,2	4,6	6,5	2010	5	2023	18
Tunnel de base du Brenner	Rail (tunnel)	Autriche, Italie	Estimation du coût définitif avant l'autorisation d'entamer les travaux du tunnel principal	2011	7,5 ¹	8,5	8,5	2022	12	2028 2030 ⁴	18 (20)
Liaison du Fehmarn Belt	Rail/route (tunnel immergé)	Danemark	Signature du traité entre le Danemark et l'Allemagne sur la construction	2008	4,4	5,0	7,6	2018	11	2029	22
Lyon-Turin	Rail (tunnel)	France, Italie	Accord de financement et création d'un nouveau promoteur de projet pour la construction	2012	8,6	9,2	9,6	2023	12	2030	19
Axe Rail Baltica	Rail	Estonie, Lettonie et Lituanie	Accord intergouvernemental signé par l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie	2017	5,8	6,2	7,0 (5,8) ³	2026	10	2029 (2026) ⁵	13 (10)

Projet de transport	Mode de transport	État(s) membre(s) partenaire(s)	Décision de construire (DC)	Année de la décision de construire (DC) (A)	Coût estimé à la DC (en milliards d'euros) (B)	Coût estimé à la DC en valeur de 2019 (en milliards d'euros) ² (C)	Dernière estimation du coût en valeur de 2019 (en milliards d'euros) ² (D)	Année de mise en service estimée à la DC (E)	Durée estimée à la DC (E – A + 1)	Dernière estimation de l'année de mise en service (F)	Dernière estimation de la durée (F – A + 1)
Canal Seine-Nord Europe	Voie navigable intérieure	France	Estimation du coût du projet à la suite de la décision de mettre en œuvre le projet par voie de passation de marché traditionnelle	2014	4,5	4,7	5,0	2024	11	2028	15

¹ L'estimation des coûts a été réalisée avec 2010 comme année de valeur.

² Les coûts exprimés en valeur de 2019 sont calculés, le cas échéant, à l'aide des déflateurs implicites du PIB par pays pour 2019 provenant de la banque de données ouverte de la Banque mondiale. En ce qui concerne les projets cofinancés par plusieurs États membres, des ajustements de l'inflation ont été opérés en fonction de leur part de cofinancement.

³ L'estimation du coût à 7 milliards d'euros comprend les provisions pour risque d'augmentation future des coûts recensées par les auditeurs dans le RS n° 10/2020, annexe III. L'estimation officielle du promoteur de projet s'élève à 5,8 milliards d'euros à ce stade.

⁴ Dans le RS n° 10/2020, nous avons mis en évidence un risque de retard supplémentaire (à 2030).

⁵ L'échéance de 2029 tient compte d'une marge pour absorber les éventuels retards, calculée par le promoteur de projet à partir de la date de mise en service officielle fixée à 2026.

Source: Cour des comptes européenne.

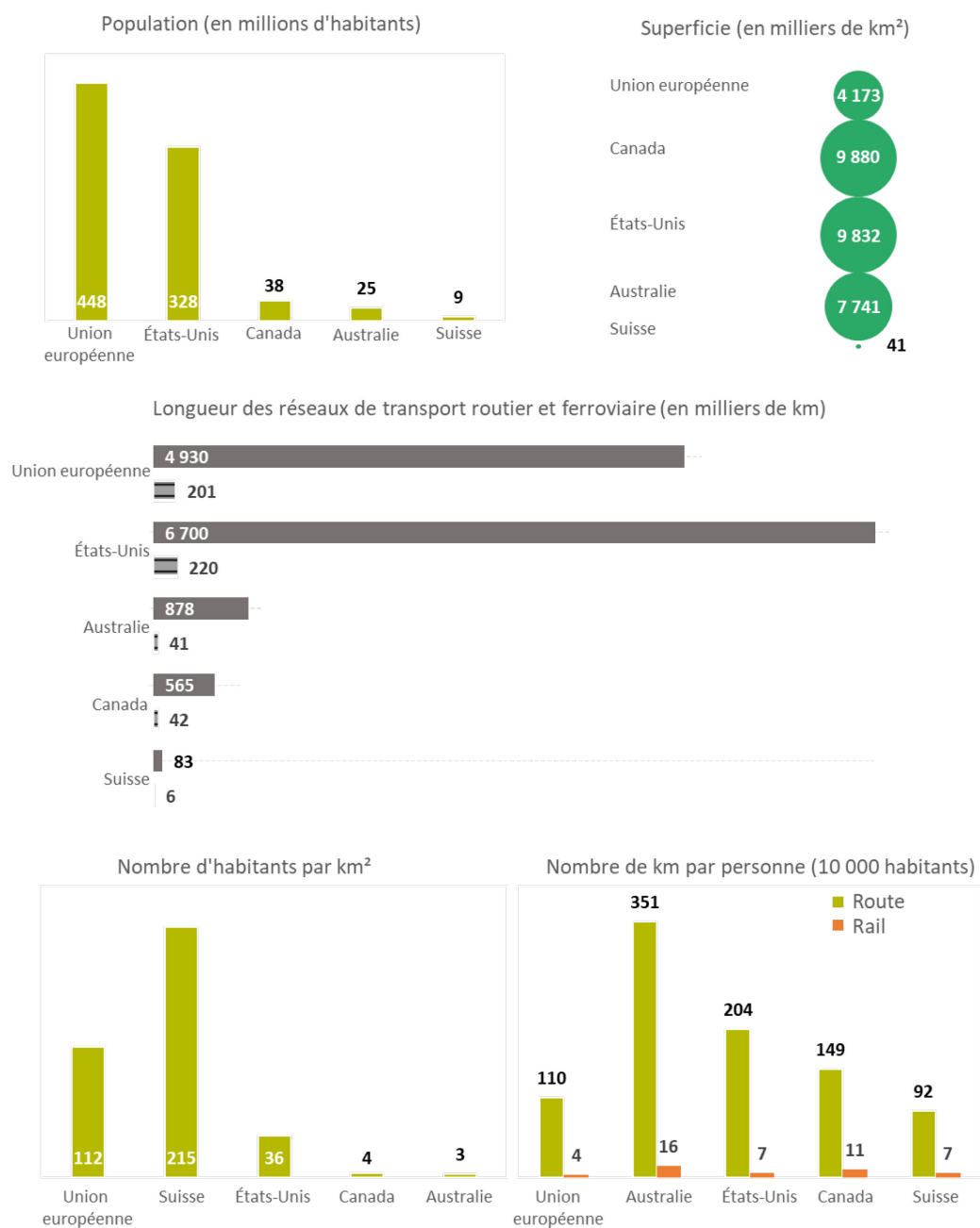
Annexe IV – Indicateurs généraux

Indicateurs	UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Population (en millions) ¹	448	25	38	9	328
Superficie (en milliers de km ²) ²	4 173	7 741	9 880	41	9 832
Densité de population (en nombre d'habitants par km ²) ²	112	3	4	215	36
PIB par habitant en 2019 (en milliers de dollars des États-Unis) ¹	35	55	46	82	65
Investissement annuel dans les infrastructures de transport fluvial (en % du PIB) ³	0,7	1,5	0,6	1,2	0,5
Investissement annuel dans les infrastructures routières (en milliards d'euros) ⁴	50	14	8	4	81
Investissement annuel dans les infrastructures ferroviaires (en milliards d'euros) ⁵	29	4	1	3	12
Réseau d'infrastructures de transport routier (en milliers de km)	4 930 ⁸	878 ⁹	565 ¹¹	83 ¹³	6 700 ¹⁴
Réseau d'infrastructures de transport ferroviaire (en milliers de km)	201 ⁸	41 ¹⁰	42 ¹²	6 ¹³	220 ¹⁴
Voyageurs-km annuels transportés par la route (en milliards) ⁶	4 680	312	493	104	6 558
Voyageurs-km annuels transportés par le rail (en milliards) ⁶	407	17	2	21	33
Tonnes-km annuelles transportées par la route (en milliards) ⁶	1 707	220	269	17	2 955

Indicateurs	UE	Australie	Canada	Suisse	États-Unis
Tonnes-km annuelles transportées par le rail (en milliards) ⁶	415	413	446	11	2 445
Tonnes de CO ₂ générées par habitant ⁷	2	4	5	2	5

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de plusieurs sources. ¹ Données ouvertes de la Banque mondiale, 2019. ² Données ouvertes de la Banque mondiale, 2018. ³ OCDE, 2017; UE: le PIB provient des données Eurostat de 2017 et ne comprend pas les données relatives à Chypre, à Malte, aux Pays-Bas et au Portugal. ⁴ OCDE, 2017; UE: le chiffre ne comprend pas les données relatives à Chypre, Malte, les Pays-Bas et le Portugal. ⁵ OCDE, 2017; UE: le chiffre ne comprend pas les données relatives à Chypre, les Pays-Bas et le Portugal. ⁶ OCDE, 2017; UE: Commission européenne, 2017. ⁷ OCDE, 2017; UE: Agence européenne pour l'environnement, 2017. ⁸ Commission européenne, 2018. ⁹ National Freight and Supply Chain Strategy, 2019. ¹⁰ National Transport Commission, 2016. ¹¹ StatsCan, 2018. ¹² Transports Canada, 2019. ¹³ Office fédéral de la statistique, 2020. ¹⁴ US Department of Transportation, 2018.

Figure 5 – Indicateurs géographiques et relatifs aux transports pour l'UE et les quatre pays examinés



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des sources susmentionnées.

Annexe V – Conclusions et recommandations d'audit pertinentes de la Cour des comptes européenne à propos des phases analysées

Stratégie

Conclusions et recommandations antérieures de la Cour	Rapport de la Cour
Nous avons constaté que, en raison des retards de mise en œuvre enregistrés dans les grands projets de transport sélectionnés et leurs lignes d'accès, il est peu probable que le réseau central de transport de l'UE atteigne sa pleine capacité d'ici à 2030.	RS Infrastructures de transport de l'UE, 2020
Nous avons recommandé à la Commission de réévaluer la pertinence des exigences techniques des réseaux central et global, compte tenu du délai restant pour l'achèvement du réseau. La Commission a accepté la recommandation.	
Nous avons conclu que le plan de la Commission visant à tripler la longueur du réseau ferroviaire à grande vitesse d'ici à 2030 avait peu de chances d'aboutir.	RS Transport ferroviaire à grande vitesse, 2018
Nous avons recommandé à la Commission d'adopter un plan de déploiement à long terme réaliste pour la construction des infrastructures nécessaires à l'achèvement du réseau ferroviaire central à grande vitesse de l'UE dans le cadre de la révision du règlement RTE-T. La Commission a accepté la recommandation.	
Nous avons conclu que le nombre de «ports centraux» identifiés au niveau de l'UE était trop élevé.	RS Transport maritime, 2016
Nous avons recommandé à la Commission de revoir ce nombre en veillant à maintenir un niveau approprié d'accessibilité sur tout le territoire de l'UE. La Commission a accepté la recommandation.	
Nous avons constaté que les effets externes produits par les transports ferroviaire et routier ne sont pas pris en compte de manière globale lors de la fixation du prix à payer par les utilisateurs pour accéder à l'infrastructure. Cela a une incidence négative sur les objectifs de l'UE en matière de transfert modal.	RS Transport ferroviaire de marchandises, 2016
Nous avons recommandé à la Commission de promouvoir des conditions de concurrence équitables entre les différents modes de transport en adoptant des mesures réglementaires additionnelles et/ou d'autres mesures destinées à soutenir le trafic de fret ferroviaire si nécessaire. La Commission a accepté la recommandation.	

Coordination

Conclusions et recommandations antérieures de la Cour	Rapport de la Cour	Pratique relevée
Nous avons conclu que ce sont les États membres qui décidaient de la construction d'une infrastructure ferroviaire à grande vitesse et du moment de le faire. Dans le cas du transport ferroviaire à grande vitesse, les travaux de passage des frontières n'ont pas été réalisés de manière coordonnée.	RS Transport ferroviaire à grande vitesse, 2018	Suisse et États-Unis: des plans régionaux sont établis sur la base de lignes directrices fournies par l'autorité fédérale et transmis ensuite à celle-ci.
Nous avons recommandé à la Commission d'engager des mesures correctrices dans le cas où les projets concernant les tronçons prioritaires n'ont pas débuté dans les délais convenus ou ont été retardés, ou dans le cas où des problèmes de coordination survenant le long des différentes frontières risquent d'entraver la mise en service de la ligne dans les conditions prévues. La Commission a accepté la recommandation.		
Nous avons conclu que la Commission disposait de peu d'outils juridiques pour faire en sorte que le réseau soit en place à l'échéance de 2030.	RS Infrastructures de transport de l'UE, 2020	Australie: une réserve de projets est tenue à jour par une agence indépendante.
Nous avons recommandé à la Commission d'introduire des dispositions qui permettent de renforcer la cohérence entre les plans nationaux en matière de transports et les engagements RTE-T, afin de veiller au bon respect et à la mise en œuvre du règlement RTE-T. La Commission a accepté la recommandation.		
Nous avons conclu que, même s'il y avait moyen de faire mieux, les décisions d'exécution constituaient un pas en avant vers une supervision plus efficace de la mise en place des corridors du réseau central par les États membres.	RS Infrastructures de transport de l'UE, 2020	Australie et Suisse: le niveau fédéral participe aux conseils de surveillance et aux comités de pilotage des projets pour lesquels il fournit un financement.
Nous avons recommandé de renforcer le rôle des coordonnateurs européens en leur permettant de mieux faire respecter les plans de travail des corridors, qui précisent les tronçons prioritaires, en autorisant la participation des coordonnateurs aux réunions clés des conseils d'administration, ainsi qu'en développant leur rôle en matière de communication des objectifs de la politique relative au RTE-T. La Commission a accepté la recommandation.		

Sélection

Conclusions et recommandations antérieures de la Cour	Rapport de la Cour	Pratique relevée
Nous avons conclu que les analyses coûts-avantages n'ont été utilisées correctement comme outil d'aide à la prise de décision à l'échelle globale d'une infrastructure de transport phare pour aucune de celles figurant dans notre échantillon.	RS Infrastructures de transport de l'UE, 2020	Tous les pays sélectionnés pour notre analyse: les données brutes et les analyses correspondantes utilisées par les promoteurs de projets sont transmises avec la demande, et le niveau fédéral reproduit les analyses en vérifiant la solidité des données et des hypothèses retenues.
Nous avons recommandé à la Commission de réclamer une analyse rigoureuse, complète, transparente et globale des coûts et avantages socio-économiques de chaque mégaprojet pris dans son ensemble en plus de celles plus détaillées propres à chaque tronçon. La Commission n'a pas accepté cette recommandation.		
Nous avons constaté que la qualité de l'évaluation des besoins en investissements dans le transport ferroviaire à grande vitesse dans les États membres était faible et que les décisions de construire étaient prises au niveau national, reposaient sur des considérations politiques et étaient rarement fondées sur des analyses coûts-avantages appropriées.	RS Transport ferroviaire à grande vitesse, 2018	
Nous avons recommandé à la Commission de lier le cofinancement de l'UE à une évaluation du besoin de lignes ferroviaires à très haute vitesse. La Commission a accepté en partie la recommandation.		
Nous avons conclu que, pour la moitié des fonds audités, les infrastructures portuaires n'étaient pas utilisées ou étaient largement sous-utilisées. Cette conclusion a, à son tour, mis en évidence des lacunes dans l'évaluation ex ante des besoins.	RS Transport maritime, 2016	
Nous avons recommandé à la Commission de ne financer les infrastructures portuaires autres que les connexions avec l'arrière-pays qu'à des conditions bien précises, comme le fait qu'un besoin ait été clairement établi et que la valeur ajoutée de l'UE ait été démontrée. La Commission a accepté en partie la recommandation.		

Conclusions et recommandations antérieures de la Cour	Rapport de la Cour	Pratique relevée
Nous avons constaté que l'UE cofinçait les grands projets de transport au moyen de nombreuses actions, notamment du fait de son caractère septennal de sa période de programmation. Ce mode de cofinancement entraîne des doubles emplois.	RS Infrastructures de transport de l'UE, 2020	Canada: une candidature en deux étapes atténue le risque de surcharge administrative.
Nous avons recommandé à la Commission d'orienter la sélection des actions faisant partie de mégaprojets de sorte à rendre la gestion plus efficiente. La Commission n'a pas accepté cette recommandation.		Australie et Suisse: des mécanismes sont en place pour aligner période d'éligibilité à un financement et long délai de mise en œuvre des grands projets de transport.

Suivi

Conclusions et recommandations antérieures de la Cour	Rapport de la Cour	Pratique relevée
Nous avons conclu que l'efficacité de la mise en œuvre des grands projets de transport était faible et qu'il n'existait aucun service dédié à ce type de projets au sein de la Commission qui soit chargé de guider et d'orienter les promoteurs de projets.	RS Infrastructures de transport de l'UE, 2020	États-Unis: responsables de la surveillance de projets spécialement désignés et mécanisme automatique pour renforcer le suivi.
Nous avons recommandé à la Commission de créer un tel «centre de compétence». La Commission n'a pas accepté cette recommandation.		
Nous avons conclu que les dépassements de coûts et les retards dans la construction des lignes ferroviaires à haute vitesse étaient la norme et qu'il fallait beaucoup de temps pour que les lignes en question soient mises en service une fois construites.	RS Transport ferroviaire à grande vitesse, 2018	Suisse: mécanismes avancés de suivi des performances.
Nous avons conclu que la Commission continuait de lier le cofinancement de l'UE en faveur des actions aux seules réalisations.	RS Infrastructures de transport de l'UE, 2020	États-Unis: définition d'indicateurs d'effets au moment de la sélection des projets et lors de l'élaboration des conventions de subvention.
Nous avons recommandé à la Commission d'inclure dans les futures décisions d'exécution une déclaration des résultats escomptés (transfert modal, objectifs prévisionnels de trafic, etc.). La Commission a accepté en partie la recommandation.		
Nous avons recommandé à la Commission de subordonner le versement de fonds de l'UE aux bénéficiaires à l'obtention non seulement des réalisations, mais aussi des résultats annoncés. La Commission n'a pas accepté cette recommandation.		
	RS Transport ferroviaire à grande vitesse, 2018	

Évaluation ex post

Conclusions et recommandations antérieures de la Cour	Rapport de la Cour	Pratique relevée
Nous avons conclu que la Commission n'effectuait pas d'évaluations ex post systématiques des différents grands projets de transport.	RS Infrastructures de transport de l'UE, 2020	États-Unis: les promoteurs de projets sont tenus d'effectuer une évaluation ex post dont le coût constitue une dépense éligible au titre du programme de subvention.
Nous avons recommandé à la Commission d'inclure dans les décisions d'exécution un engagement de la part de tous les États membres concernés à partager avec elle les résultats des évaluations ex post. La Commission a accepté en partie la recommandation.		
Nous avons recommandé à la Commission d'introduire une prime de performance pour les bénéficiaires s'il était possible de démontrer, sur la base d'une évaluation ex post, que les résultats escomptés avaient été dépassés. La Commission n'a pas accepté cette recommandation.	RS Transport ferroviaire à grande vitesse, 2018	Norvège: des chercheurs indépendants réalisent des évaluations ex post en utilisant une base de référence établie au cours de la phase de planification.
Nous avons recommandé à la Commission d'effectuer plus fréquemment des analyses d'impact ex post de manière à pouvoir tirer des enseignements sur la manière de mettre en œuvre le RTE-T avec une plus grande efficacité. La Commission a accepté la recommandation.	RS RTE-T, 2005	France: les promoteurs de projets sont tenus d'effectuer des évaluations ex post («bilan LOTI»).

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe VI – Composition des groupes d'experts

Experts	Organisation / Institution
Australie	
Peter Abelson	Applied Economics P/L, directeur général et membre de l'Economic Society of Australia
Stephen Alchin	Directeur, SD Alchin Advisory Pty Ltd
Martin Locke	Professeur adjoint, Institute of Transport and Logistics Studies, The University of Sydney Business School
John Stanley	Professeur adjoint, Institute of Transport and Logistics Studies, The University of Sydney Business School
Peter Thornton	Directeur, Transportation Associates Pty Ltd
Marion Terrill	Directrice du programme «Transport and Cities», Grattan Institute
Canada	
Mary R. Brooks	Professeure émérite, Rowe School of Business, Dalhousie University, Halifax
G. Kent Fellows	Professeur assistant et directeur de l'«Associate Program» (Canadian Northern Corridor), School of Public Policy, University of Calgary
Anthony Perl	Professeur, Simon Fraser University, Vancouver
Matti Siemiatycki	Professeur, University of Toronto, Toronto
Suisse	
Brian T. Adey	Professeur, Institute of Construction and Infrastructure Management (IBI), ETH Zurich (ETHZ)
Yves Crozet	Professeur émérite, Institut d'études politiques (Université de Lyon, France)
Heinz Ehrbar	Cadre en résidence, Institute of Construction and Infrastructure Management (IBI), ETH Zurich (ETHZ)
Yves Putallaz	PDG de la société de conseil IMDM (Suisse) et professeur associé, Université des sciences appliquées de St. Pölten (Autriche)

Experts	Organisation / Institution
États-Unis d'Am	
Daniel Behr	Consultant pour le secteur du transport international, avec une spécialisation dans les services ferroviaires, Behr & Associates Inc.
Bruce Lambert	Doctorant, Université d'Anvers
Paul Lewis	Vice-président «Policy and Finance» au Eno Center for Transportation
Analyse de la performance sur les plans du coût et du calendrier de six grands projets de transport cofinancés par l'UE	Oxford Global Projects Ltd.

Source: Cour des comptes européenne.

Acronymes, sigles et abréviations

ACA: analyse coûts-avantages

BUILD: programme *Better Utilizing Investments to Leverage Development* (États-Unis)

CFP: cadre financier pluriannuel

CINEA: Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement

DG ENV: direction générale de l'environnement de la Commission européenne

DG MOVE: direction générale de la mobilité et des transports de la Commission européenne

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne

Eurostat: Office statistique de l'Union européenne

FC: Fonds de cohésion

FEDER: Fonds européen de développement régional

FMI: Fonds monétaire international

Fonds ESI: Fonds structurels et d'investissement européens

IA: Infrastructure Australia

INEA: Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux

INFRA: programme *Infrastructure For Rebuilding America* (États-Unis)

LOTI: Loi d'orientation des transports intérieurs (France)

MIE: mécanisme pour l'interconnexion en Europe

NLFA: nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes

NPA: *National Partnership Agreement* (accord de partenariat national) (Australie)

NTNU: Université norvégienne des sciences et de la technologie

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

OFT: Office fédéral des transports (Suisse)

PIB: produit intérieur brut

PRODES: programme de développement stratégique (Suisse)

RTE-T: réseau transeuropéen de transport

TIGER: programme *Transportation Investment Generating Economic Recovery* (États-Unis)

Glossaire

Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement:

agence qui a succédé à l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA) et a été créée par la Commission européenne afin de gérer la mise en œuvre technique et financière de son programme MIE et d'anciens programmes.

Agence exécutive: organisme institué et géré par la Commission, pour une période limitée, afin d'exécuter, pour le compte et sous la responsabilité de celle-ci, des missions spécifiques en lien avec des programmes ou des projets de l'UE.

Analyse coûts-avantages: comparaison entre les coûts estimés des mesures proposées et les avantages escomptés.

Cadre financier pluriannuel: programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses. Le CFP actuel couvre la période 2021-2027.

Dégagement: annulation, par la Commission, de tout ou partie d'un engagement inutilisé.

Facilité pour la reprise et la résilience: mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en soutenant la transition écologique et numérique.

Fonds de cohésion: Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union en finançant des investissements dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Fonds européen de développement régional: Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

Fonds structurels et d'investissement européens: les cinq principaux Fonds de l'UE destinés à soutenir conjointement le développement économique dans l'ensemble de l'Union: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Gestion directe: gestion d'un Fonds ou d'un programme de l'UE assurée par la seule Commission (contrairement à la gestion partagée ou à la gestion indirecte).

Gestion partagée: méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle, contrairement à ce qui se passe dans la gestion directe, la Commission délègue les tâches d'exécution à un État membre, tout en restant responsable en dernier ressort.

Indicateur: informations utilisées pour mesurer ou évaluer un aspect de la performance.

Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE): instrument d'aide financière pour la création d'infrastructures interconnectées et durables dans les secteurs de l'énergie, des transports et des technologies de l'information et de la communication.

Pacte vert pour l'Europe: stratégie de croissance de l'UE adoptée en 2019 et visant à ce que l'UE parvienne à la neutralité climatique d'ici à 2050.

Promoteur de projet: entité, publique ou privée, responsable de la réalisation du grand projet d'infrastructure, y compris des demandes d'autorisations environnementales, de permis de bâtir et de tout financement national ou de l'UE disponible.

Référence: valeur de référence ou norme servant de base à l'évaluation de la performance ou des réalisations.

RTE-T (Réseaux transeuropéens de transport): ensemble planifié de réseaux de transport routier, ferroviaire, aérien et fluvial en Europe. Les réseaux RTE-T font partie d'un système plus étendu de réseaux transeuropéens (RTE) qui comprend également un réseau de télécommunications et un réseau d'énergie.

Stratégie de mobilité durable et intelligente: stratégie de l'UE, proposée en 2020, visant à réduire de 90 % les émissions liées aux transports à l'horizon 2050 grâce à un système de transport plus compétitif, sûr, accessible et abordable.

Subvention: paiement non remboursable effectué sur le budget de l'UE en faveur d'un bénéficiaire pour la mise en œuvre d'un projet éligible ou d'un programme.

Équipe de la Cour des comptes européenne

Le document d'analyse de la Cour des comptes européenne intitulé «Le cadre de l'UE relatif aux grands projets d'infrastructures de transport – une comparaison internationale» met en évidence des exemples de pratiques internationales et recense certains défis que la Commission aura à relever à l'avenir lorsqu'elle soutiendra ce type de projets.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour. Cette activité a été effectuée sous la responsabilité de M^{me} Annemie Turtelboom, Membre de la Cour, assistée de: M^{me} Florence Fornaroli, cheffe de cabinet; M. Celil Ishik, attaché de cabinet; M. Helder Faria Viegas, manager principal; M. Guido Fara, chef de mission; M^{me} Manja Ernst ainsi que MM. Nils Odins et Luc T'Joen, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par M. Adrian Williams.



De gauche à droite: Florence Fornaroli, Celil Ishik, Guido Fara, Helder Faria Viegas, Annemie Turtelboom, Luc T'Joen, Manja Ernst et Nils Odins.

Les grands projets d'infrastructures jouent un rôle essentiel dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport de l'UE. Le présent document d'analyse compare le cadre que l'UE a mis en place à cette fin avec les cadres existant dans une sélection de pays et relève au passage des pratiques qui pourraient inspirer la Commission et les décideurs politiques et, le cas échéant, être adaptées à la situation de l'Union. Nous n'avons recensé aucune pratique qui permettrait de pallier les faiblesses de l'UE dans le domaine de la stratégie. Toutefois, pour ce qui est des phases de coordination, de sélection, de suivi et d'évaluation ex post, nous avons mis en évidence des exemples pertinents. Nous avons également analysé les dépassements de budget et de calendrier de six projets cofinancés par l'UE. Par rapport à la référence mondiale, quatre de ces projets présentent des dépassements budgétaires moins importants, mais la plupart ont accusé de plus grands retards en moyenne.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE