

Rapport spécial

Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-V
Introduction	01-06
Réseaux transeuropéens de transport: construire un réseau central d'ici à 2030	01-03
Gestion et financement des projets d'infrastructures de transport phares au niveau de l'UE	04-06
Étendue et approche de l'audit	07-15
Observations	16-78
Il est peu probable que le réseau central fonctionne à sa pleine capacité d'ici à 2030, et la Commission ne dispose guère d'outils pour faire en sorte que ce soit le cas	16-26
Six des huit infrastructures de transport phares sélectionnées, infrastructures de liaison comprises, ne pourront probablement pas fonctionner à leur pleine capacité d'ici à 2030	16-19
La Commission n'a pas encore fait usage de l'ensemble des quelques outils juridiques dont elle dispose pour réagir	20-26
Le processus de planification de ces investissements de plusieurs milliards d'euros doit être amélioré	27-44
Le risque existe que les prévisions de trafic soient trop optimistes, et la moitié d'entre elles ne font pas l'objet d'une bonne coordination	27-30
La qualité de la prise de décision pâtit de faiblesses dans le processus d'analyse coûts-avantages	31-38
Pour certaines infrastructures de transport phares, le fait d'associer les parties prenantes a facilité leur adhésion	39-44

Mise en œuvre peu efficiente des projets d'infrastructures de transport phares	45-60
La mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares génère des doubles emplois, est inefficace et ne fait pas l'objet d'une vision globale	45-48
La construction des infrastructures de transport phares s'accompagne toujours d'augmentations de coûts et souvent d'une charge bureaucratique élevée au niveau national	49-52
Des retards considérables compromettent l'efficacité du cofinancement de l'UE	53-60
La supervision, par la Commission, de la mise en place des corridors du réseau central par les États membres présente des faiblesses, mais il existe un outil pouvant être mis à profit pour améliorer la performance	61-78
La Commission assure une supervision distante et le cofinancement des projets par l'UE est lié uniquement aux réalisations	61-66
La Commission n'a évalué de façon critique ni la viabilité à long terme des infrastructures de transport phares, ni leurs coûts	67-74
La décision d'exécution: un outil utile pour les futurs investissements	75-78
Conclusions et recommandations	79-89
Annexes	
Annexe I – Vue d'ensemble des infrastructures de transport phares sélectionnées	
Annexe II – Indicateurs de performance clés concernant l'évolution des calendriers de construction des infrastructures de transport phares	
Annexe III – Indicateurs de performance clés concernant l'évolution des coûts de construction des infrastructures de transport phares*	
Annexe IV – Vue d'ensemble des actions sous-jacentes sélectionnées et de leurs détails (chiffres en millions d'euros)	
Annexe V – Vue d'ensemble des retards dans la mise en œuvre des actions sélectionnées	
Annexe VI – Vue d'ensemble de l'évolution des dotations initiales pour les 17 actions examinées (millions d'euros)	

Abréviations et glossaire

Réponses de la Commission

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I Les mégaprojets de transport cofinancés par l'UE sont des projets de grande envergure à dimension transfrontalière. Nous les appelons «projets d'infrastructures de transport phares» dans le présent rapport. Ils concernent des liaisons essentielles nécessaires à l'achèvement du réseau de transport de l'UE. Les infrastructures de transport phares coûtent chacune plus d'un milliard d'euros et sont censées produire des bénéfices socio-économiques.

Dès 2013, l'UE a eu pour ambition de faire en sorte que son réseau central de transport soit prêt pour 2030. Selon le traité, ce sont les États membres qui ont la responsabilité de la réalisation des projets relevant du réseau de transport. L'UE contribue au développement du réseau transeuropéen en recensant et en soutenant des projets d'intérêt commun.

Le soutien de l'UE en faveur de la construction d'éléments des infrastructures de transport phares aide les États membres à atteindre ces objectifs et apporte ainsi une valeur ajoutée européenne.

II Nous avons contrôlé si la Commission européenne avait veillé à la bonne planification et à la mise en œuvre efficiente des projets d'infrastructures de transport transfrontalières phares cofinancés par l'Union et relevant du réseau central de transport de l'UE. Pour ce faire, nous avons examiné si la Commission s'était assurée que les processus mis en œuvre dans les États membres pour construire les infrastructures de transport phares permettront l'achèvement et la mise en service des corridors du réseau central d'ici à 2030, si ces projets faisaient l'objet d'une planification rigoureuse, transparente et de grande qualité, si leur mise en œuvre était efficiente et enfin si la Commission assurait une supervision adéquate des investissements cofinancés par l'UE dans les actions se rapportant à la construction de ces infrastructures.

III Nous avons sélectionné huit projets d'infrastructures de transport phares ayant globalement une incidence transfrontalière sur sept des neuf corridors du réseau central. L'audit a concerné 13 États membres et a porté sur des infrastructures routières et ferroviaires, des voies navigables intérieures et des infrastructures multimodales rail-route et rail-mer. Le coût total des infrastructures contrôlées était de 54,0 milliards d'euros. Le cofinancement de l'UE alloué aux huit infrastructures de transport phares de l'échantillon s'élève à 7,5 milliards d'euros, dont 3,4 milliards d'euros ont déjà été déboursés. Nous avons également contrôlé 17 actions sous-jacentes se rapportant à ces infrastructures de transport phares.

IV D'une manière générale, nous avons formulé les observations ci-après.

- Six des huit infrastructures de transport phares examinées, lignes d'accès comprises, ne pourront probablement pas fonctionner à leur pleine capacité d'ici à 2030 comme le prévoit le calendrier établi en 2013. Étant donné que les infrastructures de transport phares et leurs lignes d'accès constituent des maillons essentiels des corridors du réseau central de transport, il est également peu probable que la connectivité de ce dernier atteigne sa pleine capacité d'ici à 2030, ce qui signifie que le réseau de transport de l'UE ne sera pas en place et qu'il ne produira pas ses effets à cet horizon. En outre, les infrastructures de transport ferroviaire phares ne respecteront pas toutes les exigences minimales du règlement RTE-T en matière de fret ferroviaire d'ici à 2030.

Les États membres ont des priorités nationales divergentes, qui peuvent ne pas coïncider avec les investissements à réaliser sur les corridors transnationaux de l'UE. Les procédures applicables à la réalisation des travaux, de même que la vitesse de mise en œuvre, varient également d'un État membre à l'autre. Les projets d'infrastructures de transport phares suscitent des soutiens et des oppositions très variables, et les priorités politiques peuvent changer avec le temps. La Commission est responsable de la bonne gestion financière des cofinancements de l'UE en faveur de la construction des infrastructures de transport phares. Pour superviser l'achèvement du réseau par les États membres dans les délais prévus, la Commission dispose de peu d'outils juridiques permettant de faire respecter les priorités fixées par l'UE. Elle ne les a toutefois pas encore utilisés, à l'exception de quelques actes d'exécution, même dans les cas où l'on sait déjà que certains corridors ne fonctionneront probablement pas à leur pleine capacité d'ici à 2030. Les retards dans la construction et la mise en service des infrastructures de transport phares compromettent le fonctionnement efficace de cinq des neuf corridors du RTE-T.

- Nous avons constaté que la planification de certains éléments clés des huit projets d'infrastructures de transport phares que nous avons examinés devait être améliorée et que les prévisions de trafic risquaient de s'avérer trop optimistes. La moitié de ces prévisions n'ont pas fait l'objet d'une coordination satisfaisante. Pour les infrastructures de transport phares Lyon-Turin et Seine-Escaut, les anciennes projections de trafic de fret sont très supérieures aux volumes de trafic actuels. Pour le tunnel de base du Brenner, les trois États membres concernés n'ont pas encore réalisé d'étude harmonisée du trafic et chacun conteste les chiffres et les méthodes des autres, tandis que la Commission n'a pas effectué sa propre analyse indépendante des besoins.

Des analyses coûts-avantages ont été effectuées pour certaines parties d'infrastructures de transport phares. Cependant, ces analyses 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. Aucune analyse coûts-avantages portant sur l'intégralité des travaux proposés pour une infrastructure de transport phare dans son ensemble n'a été effectuée avant d'octroyer un cofinancement de l'UE. Nous avons relevé des bonnes pratiques en matière d'association des parties prenantes, mais aussi des cas où celle-ci laissait à désirer. La visibilité de la Commission dans ce processus est insuffisante pour promouvoir la valeur ajoutée européenne des infrastructures de transport phares.

- La mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares n'est pas efficiente. La durée moyenne des travaux de construction des huit infrastructures sélectionnées est de 15 ans. La pratique consistant à cofinancer des parties plus petites des infrastructures de transport phares, qui crée une concurrence artificielle avec d'autres projets indépendants, est source de doubles emplois et d'inefficience et risque d'entraîner une perte de la vision globale, alors qu'il n'existe aucun centre de compétences au sein de la Commission pour orienter et guider les promoteurs de projets de sorte à accroître l'efficacité et l'efficacité du cofinancement de l'UE en faveur des infrastructures de transport phares.

Les modifications apportées au fil du temps à la conception et à l'étendue de l'ensemble des huit projets sélectionnés se sont jusqu'ici traduites par des augmentations de coûts d'un montant total de 17,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 47 % par rapport aux estimations de coûts initiales. La charge bureaucratique est également très élevée. En Roumanie, pour la construction de l'autoroute A1, d'une longueur de 582 km, il faut compter un permis de construire pour chaque portion de 7 km d'autoroute, et une autorisation environnementale pour chaque portion de 26 km.

Les retards sont considérables: 11 ans en moyenne pour l'entrée en service des parties principales des infrastructures de transport phares, compte non tenu du délai nécessaire pour les infrastructures de liaison. Cette situation a des conséquences importantes en matière de sécurité et compromet l'efficacité du cofinancement de l'UE. Pour 17 actions contrôlées, nous avons également constaté qu'un montant d'1,4 milliard d'euros de cofinancement de l'UE avait déjà été retiré sur les dotations initiales.

- o La Commission assure une supervision distante de la mise en place des corridors du réseau central par les États membres. Elle suit les progrès en utilisant un système d'information pour coordonner et soutenir la politique et en faisant appel aux coordonnateurs européens, dont les ressources et les pouvoirs sont insuffisants pour leur permettre d'assurer une supervision efficace. Dans le cadre de la gestion partagée, où la responsabilité première de la mise en œuvre incombe à l'autorité de gestion compétente, nous avons relevé dans la construction de l'autoroute A1 en Roumanie des cas d'utilisation non optimale des fonds de l'UE pour un montant total de 12,4 millions d'euros et de gaspillage pour un montant total de 3,7 millions d'euros.

La Commission continue de lier le cofinancement de l'UE en faveur des projets aux seules réalisations. Elle ne collecte pas d'informations sur les résultats ni sur le degré de réussite des investissements au niveau des infrastructures de transport phares (à savoir si et quand celles-ci produiront leurs résultats escomptés). Il n'existe aucune procédure spécifique de collecte de données permettant, avant que le cofinancement de l'UE ne soit engagé, d'évaluer de manière indépendante si les spécifications de construction sont adaptées aux niveaux de trafic potentiels sur les infrastructures de transport phares. Pour l'axe Rail Baltica, notre analyse suggère que la viabilité économique de la ligne mixte à grande vitesse pourrait être compromise, et ce même pour l'ensemble de la liaison jusqu'à Varsovie. Pour la liaison du Fehmarn Belt, la Commission n'a pas évalué de façon critique le coût très élevé de la ligne d'accès allemande à la ligne ferroviaire à grande vitesse projetée entre Copenhague et Hambourg, qui pourrait atteindre 46 millions d'euros par kilomètre. Tout cela a pour effet de réduire fortement le rapport coût-efficacité de cette ligne d'accès modernisée. La partie de cette ligne ferroviaire qui passe par la liaison fixe du Fehmarn Belt ne sera utilisée que par un million de passagers par an dans chaque sens, ce qui est beaucoup trop peu pour qu'elle soit économiquement viable.

La Commission a récemment commencé à recourir à des décisions d'exécution, ce qui constitue un pas en avant vers une supervision plus étroite de la mise en place des corridors du réseau central par les États membres, au travers de la construction des infrastructures de transport phares. Ces décisions ne prévoient toutefois pas de règles claires sur la responsabilité de toutes les parties, y compris la Commission elle-même; en outre, elles présentent des faiblesses en ce qui concerne le traitement de toutes les questions cruciales, ne tiennent pas compte des résultats escomptés et n'imposent pas de réaliser une évaluation ex post pour tirer des enseignements de l'expérience acquise.

V Afin d'accompagner la bonne gestion financière lorsqu'elle octroie un cofinancement de l'UE à des projets d'infrastructures de transport phares, nous recommandons à la Commission:

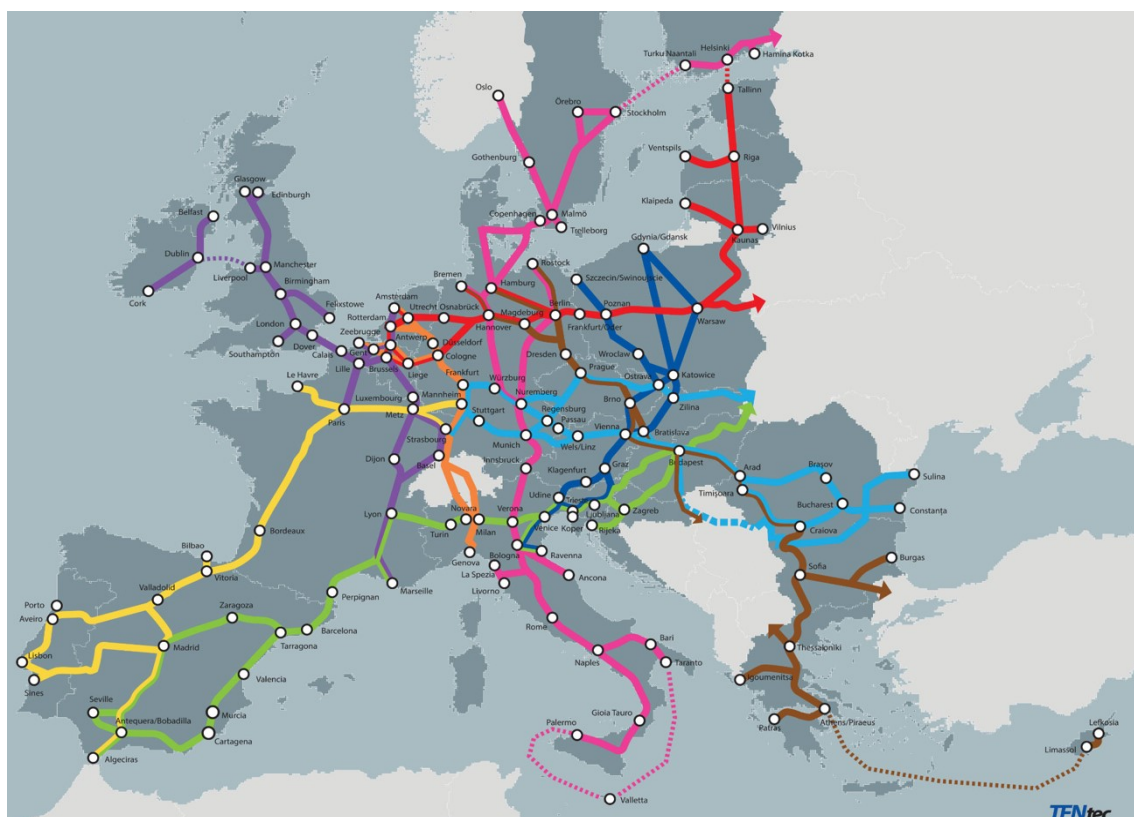
- a) de revoir les outils existants et de s'en servir pour faire respecter la planification à long terme;
- b) de réclamer une meilleure analyse avant de décider d'octroyer un cofinancement de l'UE à des mégaprojets (semblables à ceux des infrastructures de transport phares);
- c) de renforcer ses pratiques 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);
- d) de développer plus avant l'outil que constituent les décisions d'exécution, en proposant une décision de ce type pour chaque infrastructure de transport transfrontalière phare, et de renforcer le rôle des coordonnateurs européens.

Introduction

Réseaux transeuropéens de transport: construire un réseau central d'ici à 2030

01 La politique commune des transports de l'UE, énoncée dans le traité de Rome (1957), a été établie pour créer un espace de transport commun en Europe. En 2013, l'UE s'est fixé pour principal objectif opérationnel de mettre en place un «réseau central» d'ici à 2030 et un «réseau global» d'ici à 2050. Le réseau central compte neuf corridors (voir *illustration 1*), faisant chacun intervenir plusieurs modes de transport.

Illustration 1 – Les corridors du réseau central du RTE-T



Source: site internet de la DG MOVE: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹, il incombe aux États membres de réaliser les projets relevant du réseau. La manière dont ils le font est régie par le règlement RTE-T de 2013². Ce règlement confirme que la prise de décision concernant les projets spécifiques demeure du ressort des États membres. Le rôle de l'Union européenne consiste à contribuer au développement du réseau transeuropéen de transport en établissant des orientations, en recensant et en soutenant des projets d'intérêt commun et en prenant des mesures pour assurer l'interopérabilité³. Les orientations et les projets correspondants nécessitent l'approbation de chaque État membre concerné. Le rôle de la Commission européenne consiste à s'assurer que les États membres mettent en place les corridors du réseau central dans les délais impartis.

03 Les corridors transnationaux doivent être achevés en toute priorité. Selon une étude de 2015⁴, financée par la Commission pour démontrer l'impact de l'achèvement du réseau, si les États membres et les autres parties prenantes ne parvenaient pas à mettre le réseau central en place en tant qu'élément principal de la nouvelle politique en matière de RTE-T, l'économie de l'Union serait privée d'1,8 point de croissance potentielle et d'un volume d'emplois correspondant à 10 millions d'hommes-années.

¹ Titre XVI, 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).

² 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 et abrogeant la décision n° 661/2010/UE (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1–128).

³ On entend par «interopérabilité» l'aptitude, y compris toutes les conditions réglementaires, techniques et opérationnelles, de l'infrastructure d'un mode de transport à permettre des flux de circulation sûrs et ininterrompus accomplissant les performances requises pour l'infrastructure ou le mode de transport concerné.

⁴ Fraunhofer ISI, *Cost of non-completion of the TEN-T – Final Report*, 15 juin 2015.

Gestion et financement des projets d'infrastructures de transport phares au niveau de l'UE

04 Au niveau de l'Union, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports relèvent de la responsabilité de la Commission, et plus précisément de celle de sa direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE). La Commission et les États membres sont conjointement chargés de veiller à ce que les corridors du réseau central produisent les résultats escomptés. La Commission peut en outre adapter ses processus de supervision concernant la gestion des cofinancements de l'UE en faveur des infrastructures de transport phares de sorte à optimiser l'efficacité de ces corridors. Elle est chargée de surveiller la bonne exécution des programmes cofinancés par l'Union, y compris le soutien de celle-ci aux projets d'infrastructures de transport phares (mégaprojets dans le domaine des transports dont le coût total dépasse le milliard d'euros).

05 Dans le cadre de la gestion partagée, système dans lequel la responsabilité de l'exécution du budget est partagée avec les États membres, la Commission établit les lignes directrices relatives à la planification des programmes opérationnels (PO), elle négocie et approuve les PO proposés par les États membres et elle assure le suivi de leur mise en œuvre. La direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) soutient des projets dans le domaine des transports par l'intermédiaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) ainsi que du Fonds de cohésion (FC) et assume la responsabilité globale de la bonne utilisation des financements alloués. Au niveau national ou régional, une autorité de gestion est responsable de la gestion des PO, y compris la sélection des projets, et est chargée de suivre la mise en œuvre des projets et d'en rendre compte. Néanmoins, le cadre juridique actuel confie à la Commission européenne la responsabilité d'approuver le concours financier de l'UE aux projets dans le domaine des transports dont les coûts éligibles sont supérieurs à 75 millions d'euros (les «grands projets»).

06 Dans le cadre de la gestion directe, les demandes de cofinancement de l'UE sont introduites au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) en réponse à des appels à propositions organisés périodiquement. Elles sont évaluées par la Commission avec le soutien de l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA), au regard des conditions de financement ainsi que des critères d'éligibilité, de sélection et d'octroi précisés dans les appels.

Étendue et approche de l'audit

07 L'idée d'un audit sur les mégaprojets d'infrastructures de transport émane à l'origine de la Cour des comptes européenne. L'importance de ce thème a été confirmée en 2017 par la conférence des présidents des commissions du Parlement européen, qui a demandé à la Cour de réaliser un audit sur les investissements dans les grands projets de transport (à savoir les mégaprojets d'un montant supérieur au milliard d'euros)⁵. La Commission a déjà fait référence à ces projets comme étant des «grands projets ayant une dimension transfrontière»⁶.

Aux fins du présent rapport, le terme «infrastructure de transport phare» désigne toute infrastructure de transport cofinancée par l'UE dont le coût total estimé dépasse le milliard d'euros. Pour constituer notre échantillon d'audit, nous avons en outre tenu compte des caractéristiques suivantes:

- affectation ou décaissement d'un volume important de cofinancement de l'UE (nous n'avons pas fixé de seuil quantitatif);
- rapport immédiat avec l'achèvement du réseau de transport de l'UE (notamment en ce qui concerne les liaisons transfrontalières);
- effets transformateurs attendus sur le plan socioéconomique.

08 Nous avons contrôlé si la Commission européenne avait veillé à ce que les projets d'infrastructures de transport phares soient bien planifiés et efficaces. Nous avons vérifié:

- a) si la Commission s'assurait que les processus mis en œuvre dans les États membres pour construire les infrastructures de transport phares permettront de faire en sorte que les corridors du réseau central soient terminés et opérationnels d'ici à 2030;

⁵ La Cour a été invitée à examiner ces projets du point de vue du rapport coûts-avantages et de la transparence, ainsi qu'à effectuer une comparaison entre le coût estimé au début des projets et le coût réel à l'achèvement.

⁶ Communication de la Commission intitulée «L'Europe investit de nouveau – Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes» (COM(2016) 359 final du 1.6.2016).

- b) si les projets d'infrastructures de transport phares faisaient l'objet d'une planification rigoureuse et transparente;
- c) si la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares était efficiente;
- d) si la Commission assurait une supervision adéquate des investissements dans les infrastructures de transport phares cofinancés par l'UE.

09 Cette activité d'audit est particulièrement pertinente et arrive à point nommé à plusieurs titres. La Cour a déjà souligné, dans de précédents rapports⁷, qu'il était urgent de réviser le règlement RTE-T pour le rendre plus réaliste. En plus de répondre à la nécessité de passer à des modes de transport sobres en carbone, les infrastructures de transport phares doivent permettre de combler des liaisons manquantes clés qui empêchent l'achèvement des corridors du réseau central.

10 Nous avons sélectionné un échantillon de huit projets d'infrastructures de transport phares couvrant 13 États membres et plusieurs modes de transport. Cependant, nous nous sommes concentrés davantage sur les investissements transfrontaliers dans le ferroviaire et le fluvial, qui sont considérés comme indispensables pour favoriser la transition vers une mobilité sobre en carbone. L'*annexe I* du présent rapport fournit une brève description des infrastructures de transport phares sélectionnées. Les *annexes II* et *III* présentent les indicateurs de performance clés concernant l'évolution des coûts et des calendriers relatifs à ces infrastructures de transport phares.

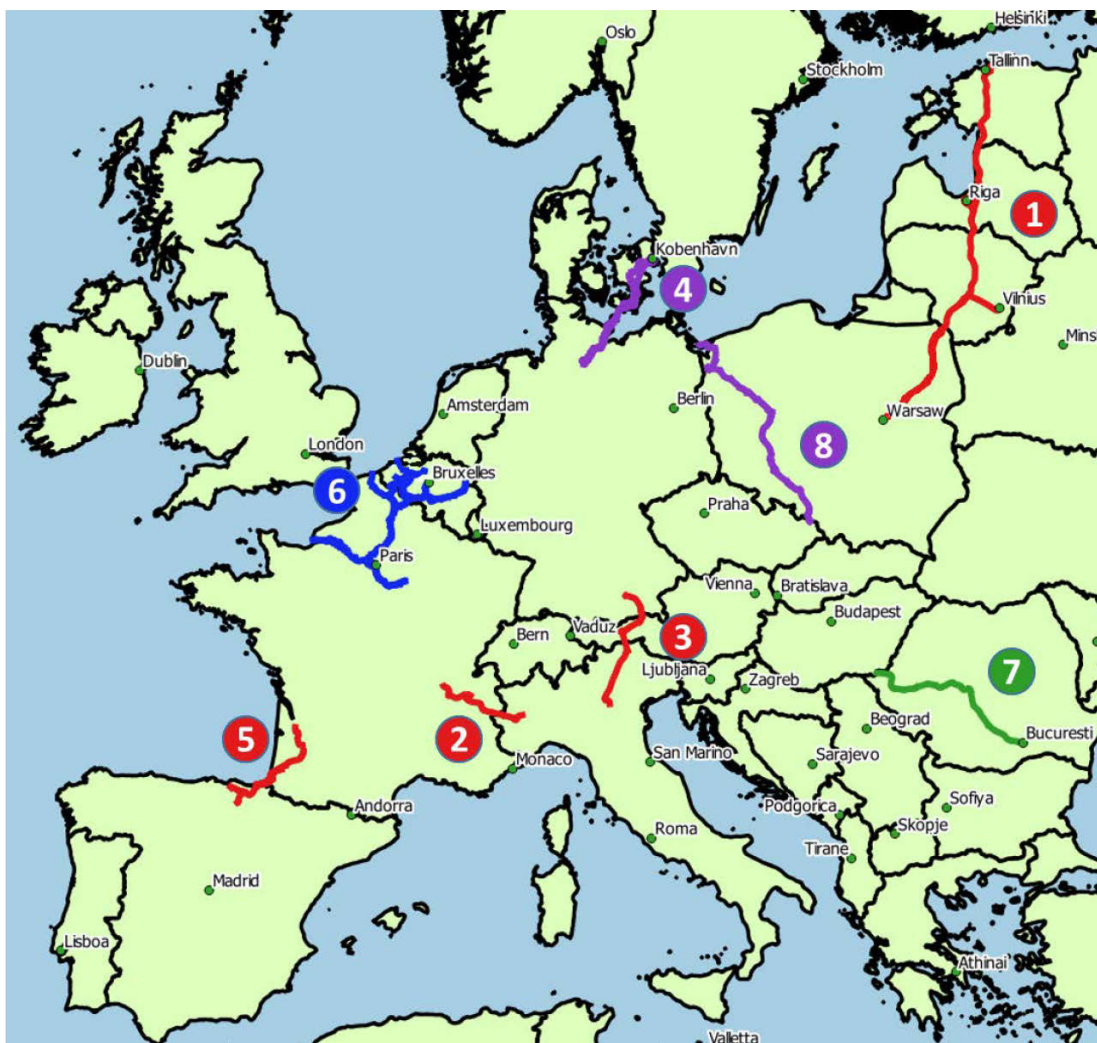
⁷ Voir, par exemple, la recommandation n° 1 du rapport spécial n° 23/2016 de la Cour («Le transport maritime dans l'UE: un changement de cap s'impose - des investissements en grande partie inefficaces et précaires») et la recommandation n° 1 du rapport spécial n° 19/2018 de la Cour sur le transport ferroviaire à grande vitesse («Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité»).

11 Nous avons examiné la participation de la Commission à la planification, à la mise en œuvre et à la supervision du cofinancement de l'UE en faveur des huit projets d'infrastructures de transport phares suivants (voir *illustration 2*):

- 1) l'axe **Rail Baltica** – ligne ferroviaire reliant l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie à la Pologne et permettant d'établir une liaison avec la Finlande (sur le corridor Mer du Nord-Baltique);
- 2) la **liaison Lyon-Turin** – ligne ferroviaire transfrontalière reliant la France et l'Italie (sur le corridor méditerranéen);
- 3) le **tunnel de base du Brenner** – ligne ferroviaire transfrontalière reliant l'Autriche et l'Italie (sur le corridor Scandinavie-Méditerranée);
- 4) la **liaison fixe du Fehmarn Belt** – liaison rail-route entre le Danemark et l'Allemagne (sur le corridor Scandinavie-Méditerranée);
- 5) l'**Y basque et sa connexion avec la France** – ligne ferroviaire à grande vitesse reliant Vitoria en Espagne à Bordeaux en France (sur le corridor Atlantique);
- 6) la **liaison Seine-Escaut** – liaison fluviale entre les bassins de la Seine et de l'Escaut appelée à devenir un réseau fluvial s'étendant en Belgique et en France (sur les corridors Mer du Nord-Méditerranée et Atlantique);
- 7) l'**autoroute A1** en Roumanie (sur le corridor Rhin-Danube);
- 8) la **ligne ferroviaire E59** en Pologne et sa connexion aux ports de **Szczecin et Świnoujście** (sur le corridor Baltique-Adriatique).

Pour évaluer la qualité de la gestion financière des investissements, nous nous sommes aussi intéressés aux infrastructures auxiliaires qui doivent être achevées pour qu'une infrastructure de transport phare puisse être considérée comme fonctionnant à sa pleine capacité. Nous avons par exemple analysé le tronçon Munich-Vérone pour examiner si, une fois opérationnel, le tunnel de base du Brenner sera pleinement intégré comme prévu afin d'améliorer la situation sur le corridor Scandinavie-Méditerranée en ce qui concerne le transport des voyageurs et des marchandises.

Illustration 2 – Vue d'ensemble des infrastructures de transport phares sélectionnées aux fins de l'audit



Source: Cour des comptes européenne. La couleur des infrastructures de transport phares sur la carte varie en fonction du mode de transport concerné (rouge: ferroviaire; bleu: fluvial; vert: routier; mauve: plusieurs modes de transport).

12 Les huit infrastructures de transport phares de notre échantillon sont situées sur sept des neufs corridors du réseau central⁸. Six d'entre elles bénéficient d'un cofinancement de l'UE géré directement par la Commission, dont quatre qui figurent sur la liste des 30 projets prioritaires adoptée en 2004 par le Parlement européen et le Conseil. Il s'agit de la liaison ferroviaire de l'axe du Brenner (Munich-Vérone) et de la ligne ferroviaire à grande vitesse Lyon-Turin, qui figuraient sur la liste établie en 1994, ainsi que de la liaison fixe du Fehmarn Belt et de la liaison Seine-Escaut, reprises sur la liste actualisée de 2004. Ces infrastructures de transport phares devaient donc être achevées au plus tard en 2020. Comme elles relèvent toutes du réseau central, leur date d'achèvement est à présent fixée à 2030.

13 Au moment où nous avons réalisé notre audit, le coût total des projets d'infrastructures de transport phares sélectionnés était estimé à 54,0 milliards d'euros et le cofinancement de l'UE alloué à ces projets s'élevait au total à 7,5 milliards d'euros, dont 3,4 milliards d'euros avaient déjà été déboursés. Le **tableau 1** donne une vue d'ensemble de la situation, sur la base des chiffres de 2019. Bien que conséquent, le montant du cofinancement de l'UE reste relativement limité au regard des coûts totaux. Cependant, avec le taux de financement actuel au titre du MIE et celui prévu dans la proposition de la Commission relative au MIE 2, le taux maximal de cofinancement de l'UE en gestion directe pourrait atteindre jusqu'à 85 % des coûts éligibles, moyennant le respect de certaines conditions (par exemple, si la mise en œuvre est transfrontalière et conjointe, si les pays relèvent de la politique de cohésion et si des fonds suffisants sont disponibles). Dans le cadre de la gestion partagée, le taux maximal de cofinancement au titre de la période de financement pluriannuel actuelle et de la précédente était de 85 % des coûts éligibles, tandis que pour la prochaine, un taux maximal de 70 % a été proposé (qui s'appliquerait toutefois à une part plus importante des coûts totaux).

⁸ Notre audit ne porte sur aucune infrastructure située sur les corridors Orient-Méditerranée orientale et Rhin-Alpes.

Tableau 1 – Vue d'ensemble du coût des infrastructures de transport phares sélectionnées (millions d'euros)

Infrastructure de transport phare	Coût total estimé (en valeur de 2019)	Montant total de l'aide de l'UE allouée au moment de l'audit	Montant total de l'aide de l'UE déjà versée au moment de l'audit
Axe Rail Baltica	7 000*	789	80
Ligne ferroviaire Lyon-Turin	9 630	1 224	621
Tunnel de base du Brenner**	8 492	1 583	846
Liaison fixe du Fehmarn Belt	7 711	794	186
Y basque et sa connexion avec la France	6 500	576	98
Liaison Seine-Escaut***	4 969	318	79
Autoroute A1****	7 324	995	995
Ligne ferroviaire E59*****	2 160	1 175	453
TOTAL	53 972	7 454	3 358

* Y compris les provisions pour risque d'augmentation future des coûts recensées par les auditeurs. Les coûts officiels déclarés s'élèvent à 5,8 milliards d'euros à ce stade.

** Les coûts estimatifs compte tenu des montants liés à l'inflation et des provisions pour risques jusqu'à la date prévue d'achèvement de la construction s'élèvent à 9,301 milliards d'euros.

*** Chiffres concernant uniquement le canal Seine-Nord Europe, principale partie de la liaison Seine-Escaut.

**** Compte non tenu du tronçon Bucarest-Pitești, pour lequel aucun justificatif de coût valable n'a été fourni.

***** Chiffres excluant les tronçons Świnoujście-Szczecin et Kędzierzyn Koźle-Chalupki.

Source: Cour des comptes européenne.

14 Chaque infrastructure de transport phare est composée de plusieurs éléments. Par exemple, une ligne ferroviaire à grande vitesse ne peut être construite d'une traite; elle doit être divisée en tronçons, qui sont construits dès que les préparatifs de tous les projets sous-jacents sont achevés. Par souci de clarté, dans le présent rapport, nous désignons ces projets sous-jacents sous le terme d'«actions». Outre les infrastructures de transport phares elles-mêmes, nous avons examiné séparément 17 actions de ce type, qui se rapportaient toutes à l'un des huit projets d'infrastructures sélectionnés. Nous avons choisi les actions ayant bénéficié des plus grands montants de cofinancement de l'UE au titre des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. Leur coût total estimatif est de 12,1 milliards d'euros, pour un

cofinancement de l'UE s'élevant à 5,9 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros ont déjà été décaissés. Ces financements sont pris en compte dans le montant global de cofinancement mentionné au point précédent (voir [annexe IV](#)).

15 Les éléments probants que nous avons obtenus proviennent de plusieurs sources. Pour chacune des infrastructures de transport phares, nous avons effectué une analyse approfondie des plans stratégiques à long terme, régionaux, nationaux et de l'UE, relatifs au développement des transports. Nous avons organisé des réunions de collecte d'éléments probants avec des agents de la Commission, des coordonnateurs européens, des représentants des autorités nationales, régionales et locales des États membres et des promoteurs de projets. Nous avons également fait appel à des experts externes en analyse coûts-avantages et en évaluation environnementale, et avons effectué une série d'analyses pour évaluer l'utilisation potentielle des infrastructures de transport phares pour le transport de passagers et de marchandises, suivant une méthodologie fondée sur les données et les outils de visualisation d'Eurostat.

Observations

Il est peu probable que le réseau central fonctionne à sa pleine capacité d'ici à 2030, et la Commission ne dispose guère d'outils pour faire en sorte que ce soit le cas

Six des huit infrastructures de transport phares sélectionnées, infrastructures de liaison comprises, ne pourront probablement pas fonctionner à leur pleine capacité d'ici à 2030

16 Les mégaprojets de transport, que nous appelons «projets d'infrastructures de transport phares» dans le présent rapport, sont indispensables pour éliminer les goulets d'étranglement et établir des liaisons jusque-là manquantes sur les corridors du réseau central de l'UE. Leur réalisation améliorera la connectivité au sein de l'UE et contribuera à produire tous les effets bénéfiques d'un réseau performant. Même si les corridors ne fonctionnent pas à leur pleine capacité d'ici à 2030, par exemple en raison de retards dans la construction des infrastructures de transport phares ou de leurs infrastructures auxiliaires, leur mise en œuvre progressive pourrait déjà avoir des effets positifs.

Le soutien de l'UE en faveur de la construction de différents éléments des infrastructures de transport phares aide les États membres à atteindre ces objectifs tout en apportant une valeur ajoutée européenne.

Les projets d'infrastructures de transport phares ont souvent une envergure considérable. Cette particularité, ajoutée au fait qu'ils ont souvent un caractère ou un impact transfrontaliers, rend particulièrement complexes leur planification technique et financière ainsi que leur mise en œuvre.

Nous avons examiné dans quelle mesure les huit infrastructures de transport phares de notre échantillon étaient susceptibles de produire tous leurs avantages escomptés d'ici à l'échéance de 2030 fixée pour l'achèvement du réseau central selon des normes techniques communes, comme le prévoit le règlement RTE-T. Pour ce faire, nous avons effectué une évaluation des risques concernant à la fois la probabilité que la construction des infrastructures de transport phares accuse des retards et l'impact que ces retards pourraient avoir, dès lors qu'ils se produisent, sur l'achèvement du réseau.

Nous avons tout d'abord évalué l'état d'avancement des huit infrastructures de transport phares de notre échantillon proprement dites.

- Pour trois d'entre elles, il est fort peu probable qu'elles soient prêtes en 2030 comme le prévoit le règlement RTE-T. Il s'agit de la ligne de 297 km de long reliant l'Y basque au réseau ferroviaire français, de l'autoroute A1 en Roumanie et de la ligne ferroviaire E59 en Pologne. En effet, la construction de ces infrastructures prend beaucoup de temps et les travaux concernant certains tronçons n'ont même pas encore été planifiés.
- Une autre infrastructure de transport phare (la liaison Lyon-Turin) ne sera probablement pas prête non plus d'ici à 2030 comme le prévoit le calendrier actuel. En effet, sa date d'achèvement est actuellement fixée à décembre 2029, ce qui ne laisse qu'une petite marge pour absorber d'éventuels retards, sachant que la mise en œuvre de l'action cofinancée par l'UE concernant cette infrastructure en a déjà connu quelques-uns depuis que la date limite d'achèvement a été fixée.
- En l'état actuel, la construction des quatre autres infrastructures de transport phares (l'axe Rail Baltica, la liaison du Fehmarn Belt, le tunnel de base du Brenner et le canal Seine-Nord Europe, principale partie de la liaison Seine-Escaut) devrait être achevée avant l'échéance de 2030, avec toutefois peu de marge pour absorber d'éventuels délais supplémentaires. La construction sur le territoire espagnol de la ligne à grande vitesse de l'Y basque (sans la connexion avec le réseau français) entre également dans cette catégorie. Dans le cas de l'axe Rail Baltica, les institutions supérieures de contrôle (ISC) nationales des pays baltes ont également fait état, dans des rapports récents, de risques de retards dans la mise en œuvre, pouvant avoir une incidence sur la date d'entrée en service de l'infrastructure de transport phare. L'ISC de Lettonie parle de risques de retards allant d'un à quatre ans, qui s'expliquent, entre autres, par un démarrage tardif et par la lourdeur bureaucratique des procédures nationales d'expropriation foncière. De manière analogue, pour le tunnel de base du Brenner, l'ISC d'Autriche parle d'un retard potentiel de deux années supplémentaires, qui empêcherait l'entrée en service du tunnel avant 2030.

17 Cette appréciation ne vaut toutefois que pour l'infrastructure principale elle-même. Les infrastructures auxiliaires doivent également être achevées pour que l'infrastructure principale puisse être considérée comme pouvant fonctionner à sa pleine capacité et qu'elle produise ses effets de réseau. Nous avons examiné l'état actuel de la planification des infrastructures de liaison, telles que les lignes d'accès aux réseaux ferroviaires conventionnels existants, les terminaux multimodaux destinés à favoriser le transport fluvial et ferroviaire des marchandises, ainsi que les liaisons avec le réseau routier existant. Compte tenu des délais de construction des infrastructures de transport, nous estimons qu'il est peu probable que six des huit infrastructures de transport phares de l'échantillon fonctionnent à leur pleine capacité à l'échéance de 2030 fixée dans le règlement RTE-T. Par exemple, dans le cas du tunnel de base du Brenner, le tronçon allemand des lignes d'accès nord pourrait ne pas atteindre sa pleine capacité opérationnelle avant 2040 voire 2050 (la nécessité d'une nouvelle infrastructure est toujours en discussion). De même, dans le cas de la liaison Lyon-Turin, la stratégie actuellement en vigueur en France fixe le délai d'achèvement de la planification des lignes d'accès nationales à 2023, ce qui veut dire qu'il ne sera possible de bénéficier pleinement de l'effet de réseau de cette infrastructure de transport phare qu'après 2030.

18 Étant donné que ces huit infrastructures de transport phares constituent des liaisons manquantes essentielles, les retards dans leur construction et leur entrée en service compromettent le bon fonctionnement de cinq des neuf corridors du RTE-T tels qu'ils ont été initialement projetés. En d'autres termes, il est peu probable que la connectivité du réseau central de transport atteigne sa pleine capacité d'ici à 2030, ce qui signifie que le réseau de transport de l'UE ne sera pas en place et qu'il ne produira pas ses effets à cet horizon. Un exemple parlant est présenté à l'*encadré 1*.

Encadré 1 – Liaison manquante entravant la mise en place du corridor et du réseau

Les itinéraires de substitution possibles pour le trafic depuis et vers la péninsule ibérique sont actuellement insuffisants pour le transport des marchandises par rail: la ligne conventionnelle existante menant à Bordeaux a une capacité trop faible et doit être modernisée, tandis que la connexion avec le reste du réseau ferroviaire à grande vitesse espagnol (via Burgos) ne sera probablement pas achevée d'ici à 2030 (le tronçon Burgos-Vitoria en est encore à la phase d'étude).

Même si l'importance de l'infrastructure transfrontalière reliant Vitoria (Espagne) à Dax (France) a été réaffirmée à l'occasion de deux sommets franco-espagnols (en novembre 2013 et en juin 2014), les travaux de planification du volet français du projet (appelé «Grand projet du sud-ouest» (GPSO)), qui fait l'objet de discussion depuis les années 1990, ne commenceront pas avant 2037, le gouvernement actuel donnant la priorité aux travaux sur les infrastructures existantes par rapport à la construction de nouvelles infrastructures. La Commission et le coordonnateur européen ont déployé des efforts pour obtenir que la ligne conventionnelle existante soit modernisée. Cependant, pour ce qui est du corridor, même au terme des travaux de construction de l'Y basque sur le territoire espagnol (le dernier délai officiel est fixé à 2023), il faudra attendre très longtemps avant que la connexion à grande vitesse convenue avec la France soit en place.

La ligne ferroviaire traversant les Pyrénées Orientales (de Perpignan à Figueras) a également connu des problèmes opérationnels: le promoteur du projet s'est déclaré en faillite car il a fallu 22 mois pour que la ligne entre en service après la fin des travaux, et il y avait beaucoup moins de trains que prévu. Une coentreprise créée par les gestionnaires d'infrastructures français et espagnol a repris l'exploitation de cette ligne et les travaux d'entretien afin de maintenir un service ferroviaire minimum⁹.

Ainsi, pendant encore vingt ans au moins, le transport de marchandises vers et depuis la péninsule ibérique continuera à se faire en grande partie par mer ou par route (ce qui risque de freiner la réduction des émissions de carbone du secteur des transports).

⁹ Nous avons fait état de ces problèmes dans notre rapport d'audit sur le réseau ferroviaire à grande vitesse (voir points 58 et 81 du rapport spécial n° 19/2018 de la Cour intitulé «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité»).

19 Pour les infrastructures de transport ferroviaire phares de notre échantillon, nous avons également évalué si, à tout le moins, le respect des exigences minimales du règlement RTE-T applicables aux lignes de fret ferroviaire serait assuré d'ici à 2030. Ces exigences sont les suivantes: a) l'électrification complète des voies, b) une charge d'essieu minimum de 22,5 tonnes, une vitesse de ligne de 100 km/h pour les trains d'une longueur de 740 mètres sur des voies présentant un écartement de 1 435 mm et c) le déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS). Pour l'axe Rail Baltica et pour trois parties de trois autres infrastructures de transport phares (l'Y basque en Espagne, la liaison du Fehmarn Belt au Danemark et le tunnel de base du Brenner en Autriche), les lignes ferroviaires respecteront probablement les conditions du règlement. En revanche, les informations actuellement disponibles indiquent que les lignes d'accès allemandes à la liaison du Fehmarn Belt, les lignes d'accès italiennes à la liaison Munich-Vérone et la ligne E59 en Pologne ne respecteront probablement pas l'ensemble de ces conditions d'ici à 2030. Le [tableau 2](#) présente les résultats de notre analyse de l'état d'avancement des infrastructures de transport phares sélectionnées.

Tableau 2 – Évaluation par la Cour de l'état d'avancement des infrastructures de transport phares sélectionnées

N°	Infrastructure de transport phare	Pays	Infrastructure proprement dite pas opérationnelle d'ici à 2030?	Infrastructure, y compris les infrastructures de liaison, pas à sa pleine capacité d'ici à 2030?	Infrastructure, y compris les infrastructures de liaison, pas conforme au règlement RTE-T d'ici à 2030?
1	Axe Rail Baltica	EE, LT et LV			
2	Lyon - Turin	FR			
		IT			
3	Tunnel de base du Brenner	AT			
		DE	lignes d'accès uniquement		
4	Liaison fixe du Fehmarn Belt	DE			
		DK			
5	Y basque/GPSO	ES			
		FR			
6	Canal Seine-Nord Europe	FR			Infrastructure de transport phare non ferroviaire
7	Autoroute A1	RO			Infrastructure de transport phare non ferroviaire
8	Ligne ferroviaire E59	PL			
Légende:			Risque faible		
			Risque moyen		
			Risque élevé		

Source: Analyse de la Cour.

La Commission n'a pas encore fait usage de l'ensemble des quelques outils juridiques dont elle dispose pour réagir

20 Le plan à long terme de l'UE en matière de réseau de transport est défini dans des livres blancs de la Commission¹⁰ et dans le règlement RTE-T. La mise en place rapide et le bon fonctionnement des corridors de réseau central sont indispensables pour atteindre les objectifs stratégiques de l'UE et soutenir ses priorités plus larges, à savoir stimuler la croissance et l'emploi et lutter contre le changement climatique.

21 Les livres blancs de la Commission ne sont pas contraignants pour les États membres, qui ont leurs propres priorités nationales. Et le règlement RTE-T, qui lui l'est, contient toutefois des dispositions qui permettent aux États membres de s'écarter du plan à mettre en œuvre d'ici à l'échéance de 2030. Les priorités nationales peuvent ou non inclure les investissements à réaliser sur les corridors transnationaux de l'UE. Dans sa planification, la France ne tient par exemple pas compte de l'échéance de 2030 fixée dans ledit règlement (voir *encadré 1*). Quant à l'Allemagne, sa politique actuelle en matière de planification des infrastructures ne donne pas la priorité aux investissements réalisés sur les corridors du réseau central.

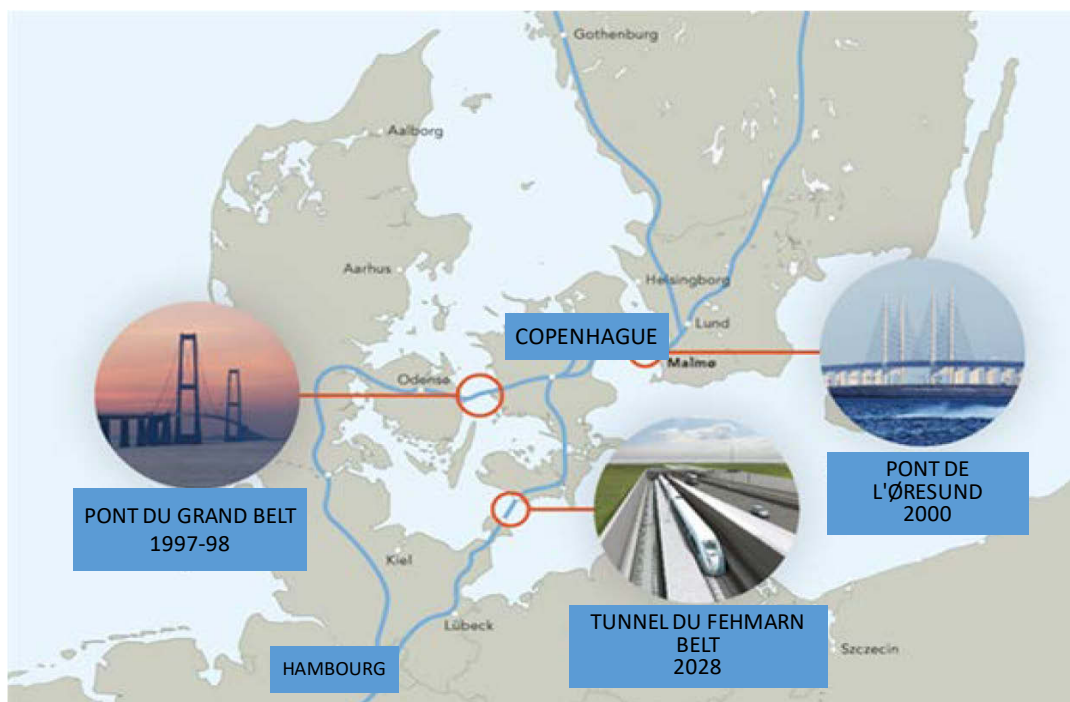
22 Bien que la plupart des infrastructures de transport phares constituent des liaisons manquantes clés nécessaires pour achever les corridors du réseau central de l'UE ou pour résorber des goulets d'étranglement problématiques, le législateur n'a confié aucun rôle à la Commission dans les processus décisionnel et d'analyse des besoins relatifs aux différents projets.

23 Les procédures applicables à la réalisation des travaux (par exemple les règles en matière d'appels d'offres et de délivrance des permis) diffèrent aussi selon les États membres. Nous avons en outre observé que la vitesse de mise en œuvre variait elle aussi d'un État membre à l'autre, que les projets d'infrastructures de transport transfrontalières phares suscitaient un soutien et une opposition très variables, que les priorités politiques pouvaient changer avec le temps et que les projets d'infrastructures de transport transfrontalières phares n'étaient pas toujours soutenus avec la même intensité par tous les États membres concernés. Tout cela a une

¹⁰ «Le développement futur de la politique commune des transports - Construction d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable» (COM(1992)0494 du 2 décembre 1992); «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» (COM(2001)0370 du 12 septembre 2001); «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources» (COM(2011)0144 du 28 mars 2011).

incidence négative sur la mise en place de liaisons essentielles pour le réseau. Par exemple, la liaison fixe du Fehmarn Belt consiste en un tunnel ferroviaire et routier de 18 kilomètres de long qui fait partie du «triangle nordique» destiné à relier la péninsule scandinave au reste de l'Europe continentale (voir *illustration 3*). L'Allemagne et le Danemark financent, conçoivent et construisent leurs lignes d'accès ferroviaires chacun de leur côté, mais le Danemark est également chargé de financer, de concevoir et de construire le tunnel lui-même. Le traité d'État conclu entre les deux pays limite la responsabilité de l'Allemagne en matière de dépenses au seul financement des lignes d'accès situées sur son territoire. La liaison fixe est donc un projet danois, qui ne figure pas dans les documents nationaux de planification des infrastructures de l'Allemagne.

Illustration 3 – Le «triangle nordique» de liaisons fixes: le pont de l'Øresund, le pont du Grand-Belt et le tunnel Fehmarn Belt



© Femern A/S.

24 La Commission dispose de peu de pouvoirs pour accélérer le processus et elle admet que la fixation des priorités au niveau national ne favorise pas les constructions transfrontalières¹¹. La Cour a elle aussi déjà attiré l'attention sur ce point en 2018¹². Cependant, si la politique de l'UE en matière d'infrastructures de transport est régie par des règlements, juridiquement contraignants, la Commission n'a pas le pouvoir juridique de faire respecter les priorités de l'UE au niveau des États membres¹³.

25 C'est néanmoins à elle que revient la responsabilité globale de veiller à ce que les États membres terminent la mise en place des corridors du réseau central d'ici à 2030, afin que ceux-ci produisent leurs résultats escomptés en temps utile. Pour ce faire, au delà de ses outils de facilitation (tels que les travaux réalisés par les coordonnateurs européens) et de son rôle de supervision des cofinancements de l'UE afin d'en garantir la bonne gestion financière, la Commission dispose de peu d'outils juridiques pour faire en sorte que le réseau soit en place à l'échéance de 2030. L'article 56 du règlement RTE-T dispose en effet que la Commission peut demander aux États membres concernés d'expliquer tout retard important dans le démarrage ou l'achèvement des travaux relatifs au réseau central et qu'elle doit ensuite les consulter afin de résoudre le problème qui a causé le retard. Elle peut également engager des procédures d'infraction et adopter des actes d'exécution (voir point 75).

¹¹ Dans son rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'évaluation à mi-parcours du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) (documents SWD(2018) 44 final et COM(2018) 66 final du 14.2.2018, p. 6), la Commission souligne que «[...] les budgets nationaux n'accordent jamais toute la priorité nécessaire aux investissements plurinationaux transfrontaliers afin de doter le marché intérieur des infrastructures dont il a besoin».

¹² Nous avons mis en lumière le problème du GPSO dans notre rapport spécial n° 19/2018 sur le transport ferroviaire à grande vitesse (encadré 3, point 2).

¹³ Voir également point 26 du rapport spécial n° 19/2018 de la Cour intitulé «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité».

26 Même si les infrastructures de transport phares sélectionnées se prêtent tout à fait à son application (étant donné qu'il s'agit de liaisons transfrontalières manquantes essentielles pour l'achèvement du réseau d'ici à 2030), la Commission n'a pas encore eu recours à la procédure formelle visée à l'article 56 pour inciter les États membres à accélérer la planification et la réalisation de ces infrastructures. Elle estime en effet qu'il serait prématuré de le faire, considérant que l'échéance de 2030 est encore très éloignée. Nous ne partageons pas ce point de vue optimiste, compte tenu du temps que prennent la planification, la construction et la mise en service de telles infrastructures.

Le processus de planification de ces investissements de plusieurs milliards d'euros doit être amélioré

Le risque existe que les prévisions de trafic soient trop optimistes, et la moitié d'entre elles ne font pas l'objet d'une bonne coordination

27 Les données relatives au trafic pour les infrastructures transfrontalières sont de qualité médiocre, notamment en raison de prévisions trop optimistes. Les prévisions de trafic n'étaient pas toujours fondées sur des évaluations rigoureuses du marché, et elles ne reposaient pas non plus sur des hypothèses fiables de développement économique. Certaines d'entre elles étaient au contraire très simplistes, les taux de croissance restant constants au fil du temps. Elles n'étaient pas toujours actualisées et ne faisaient habituellement l'objet d'aucune révision visant à tenir compte des retards enregistrés depuis leur établissement.

28 Les volumes de trafic actuels s'écartent souvent considérablement des anciennes projections. Si les initiatives actuelles et futures en matière de transfert modal visant à accompagner les opérations sur ces infrastructures de transport phares ne produisent pas leurs effets escomptés, les volumes de trafic à venir seront nettement en deçà de ces prévisions, qui pourraient donc s'avérer trop optimistes. L'**encadré 2** en donne quelques exemples.

Encadré 2 – Différences notables entre les volumes de trafic réels et ceux prévus

- 1) Sur la ligne ferroviaire Lyon-Turin, les données les plus récentes de l'observatoire des trafics de marchandises dans la région alpine (2017) indiquent que moins de 3 millions de tonnes de marchandises sont transportées annuellement via la ligne conventionnelle existante. Or, selon les prévisions de trafic les plus récentes, ce chiffre devrait s'établir à 24 millions de tonnes en 2035, soit huit fois le flux de trafic actuel. Cette différence considérable peut s'expliquer par l'état inapproprié de la ligne conventionnelle existante et par le fait que le trafic peut emprunter d'autres cols alpins. Une fois achevée, la nouvelle liaison pourrait éventuellement absorber une partie du trafic actuel entre la France et l'Italie, qui s'élève au total à 44 millions de tonnes (trafics routier et ferroviaire combinés). Cependant, pour qu'un tel transfert se concrétise, certaines conditions devront être respectées, à savoir la résorption des goulets d'étranglement et la construction des liaisons manquantes au niveau du corridor, ainsi que l'amélioration des conditions de circulation multimodale afin d'assurer un trafic ferroviaire fluide et interopérable.
- 2) La liaison fluviale Seine-Escaut a été approuvée sur la base de prévisions indiquant que le trafic sur le canal Seine-Nord Europe serait quatre fois plus élevé en 2060 par rapport à la situation de référence censée prévaloir en 2030 en l'absence du canal. Cela nécessiterait une augmentation substantielle des volumes de marchandises traversant la France et l'Europe. Or les statistiques concernant les 10 dernières années n'indiquent pas que cela se produira¹⁴. En outre, il faut que deux conditions particulières soient remplies, dont aucune ne semble particulièrement réaliste au regard de l'évolution des tendances industrielles au fil du temps:
 - une multiplication par quatre (de 2,3 millions de tonnes par an à 8,1 millions de tonnes par an) du flux habituel de matériaux de construction transportés par voie fluviale sur le canal Seine-Nord Europe au cours des 30 années suivant l'entrée en service. Pour qu'un transfert modal d'une telle ampleur se concrétise, différentes conditions doivent être mises en place (par exemple en matière de péage);

¹⁴ Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion du Parlement européen, travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission TRAN, «*Modal shift in European transport: a way forward*» (Transfert modal dans le transport européen: un scénario possible), Bruxelles, 2018.

- un déplacement massif du trafic routier conteneurisé vers les voies navigables, entraînant un transfert, vers ce canal, de 36 % du fret transporté sur l'ensemble de l'axe de trafic. Cela nécessiterait que la part du fret actuellement transporté sur cet axe par voie fluviale soit multipliée par 38, ou que la part des volumes de trafic de conteneurs soit trois fois plus élevée qu'elle ne l'est actuellement pour l'ensemble du Rhin.

29 Pour que ces prévisions de trafic se vérifient, les mesures concernant les infrastructures ne suffiront pas. Des mesures d'accompagnement visant à modifier le comportement des utilisateurs sont également nécessaires pour permettre de tirer pleinement parti de tous les avantages du réseau. Les initiatives en matière de transfert modal pâtissent actuellement du manque d'interopérabilité et de l'absence de mesures non contraignantes adéquates et coordonnées telles que le recours au péage routier ou au financement croisé¹⁵, ou encore la mise en place de réglementations environnementales. La Commission a dès lors proposé une nouvelle révision de la directive «Eurovignette», mais celle-ci n'a pas encore été adoptée. Par exemple, sur la liaison Munich-Vérone, l'Autriche est la seule à recourir aux financements croisés entre la route et le rail. Malgré les efforts déployés par le coordonnateur européen pour réaliser de nouveaux progrès dans ce domaine, l'Italie et l'Allemagne ne recourent toujours pas aux financements croisés, alors qu'elles s'étaient engagées à le faire dès 2009¹⁶.

¹⁵ Le financement croisé est un mécanisme consistant à favoriser les modes de transport plus écologiques en les subventionnant au moyen de recettes générées par d'autres modes de transport, moins écologiques, par exemple à travers une taxe carbone ou un péage urbain.

¹⁶ Protocole d'accord de 2009, également signé par la Bavière, le Tyrol, les provinces autonomes de Bolzano et de Trente, la province de Vérone et des opérateurs ferroviaires tels que *Rete Ferroviaria Italiana*, *Österreichische Bundesbahnen* et *Deutsche Bahn*).

30 Non seulement les prévisions de trafic risquent d'être trop optimistes, mais, dans la moitié des cas examinés, elles sont aussi mal coordonnées, même lorsque les infrastructures concernées traversent une frontière. Dans quatre des huit projets d'infrastructures de transport phares sélectionnés¹⁷, elles n'ont pas fait l'objet d'une coordination entre toutes les entités au delà des frontières. Les prévisions présentent également des différences importantes tenant au fait qu'elles n'ont pas été réalisées la même année et que les périodes considérées ainsi que les taux de croissance et les limites de capacités retenus n'étaient pas les mêmes. L'*encadré 3* en présente un exemple.

Encadré 3 – Prévisions de trafic pour le tunnel de base du Brenner

Pour le tronçon Munich-Vérone, sur lequel se trouve le tunnel de base du Brenner, les partenaires du projet (l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie et leurs régions et provinces, ainsi que l'UE) ne sont pas encore parvenus à réaliser une étude harmonisée du trafic, fondée sur des chiffres et des méthodes concordants. Les trois États membres utilisent, depuis 1994, des approches, des techniques et des méthodes de calcul différentes pour prévoir le trafic de marchandises et de passagers par rail et par route. Ils essaient actuellement d'élaborer des prévisions de trafic de marchandises et de voyageurs harmonisées, qui devraient être disponibles courant 2020. Des études de trafic séparées ont également été réalisées par certaines régions (telles que le Tyrol).

Les États membres ont par ailleurs remis en cause leurs méthodes respectives. L'Autriche a émis des doutes sur la méthode de prévision utilisée par l'Allemagne pour l'un des tronçons, tandis que l'Allemagne ne reconnaît pas les données de l'Autriche relatives à sa propre partie. L'Allemagne a présenté début 2019 les résultats d'une «étude de scénario» concluant qu'une ligne à grande vitesse à quatre voies serait certainement nécessaire à long terme. Elle a en outre récemment lancé une étude de trafic visant à évaluer un autre scénario avec seulement une ligne conventionnelle modernisée à deux voix (160 km/h). Cette étude a conclu qu'une telle option ne serait pas viable. Ces initiatives n'ont fait l'objet d'aucune coordination avec les autres États membres, qui construisent actuellement un tunnel pour une ligne ferroviaire à grande vitesse (250 km/h).

Au delà de ces différences nationales et régionales, et malgré le cofinancement de l'UE octroyé depuis 1986, la Commission n'a effectué aucune analyse des flux de trafic potentiels ni collecté aucune donnée spécifique aux fins d'une telle évaluation.

¹⁷ Le tunnel de base du Brenner, l'Y basque, l'autoroute A1 et la ligne E59 en Pologne.

La qualité de la prise de décision pâtit de faiblesses dans le processus d'analyse coûts-avantages

31 Les analyses coûts-avantages sont utilisées pour améliorer la prise de décision. Leur efficacité dépend toutefois fortement de la robustesse de la méthodologie utilisée et des valeurs attribuées à certains paramètres, ce qui peut conduire à tirer des conclusions très différentes sur les mérites d'un élément d'infrastructure proposé. L'**encadré 4** donne des exemples de conclusions divergentes découlant d'analyses coûts-avantages.

Encadré 4 – Exemples de conclusions découlant d'analyses coûts-avantages

- 1) Les estimations actuelles relatives aux lignes d'accès à la liaison du Fehmarn Belt ne tiennent pas compte de la modernisation du pont de Fehmarnsund ni des mesures supplémentaires de protection contre le bruit imposées au niveau régional, qui vont au delà des exigences légales en la matière. L'effet combiné des coûts et avantages additionnels y afférents, qui n'ont pas été pris en considération lors de la prise de la décision initiale, pourrait donner lieu à un rapport avantages/coûts inférieur à 1 (auquel cas, les coûts pour la société seraient plus grands que les avantages). Cela signifierait que l'infrastructure de transport phare ne pourrait plus bénéficier de financements publics en Allemagne (à moins que le parlement allemand n'accepte de lui accorder une dérogation spéciale).
- 2) Après sept analyses coûts-avantages de la liaison Lyon-Turin menées conjointement, qui montraient des résultats favorables (par exemple, un bilan positif de 12 à 15 milliards d'euros en 2010), le ministère italien de l'infrastructure a décidé de réévaluer les mérites de cette ligne en 2018. Cette réévaluation n'a jamais été validée par la France, tandis que la Commission n'a pas été consultée. Ses auteurs ont conclu, sur la base d'une nouvelle analyse socioéconomique, que la valeur actualisée nette de l'investissement se situait entre 6,1 milliards et 6,9 milliards d'euros et que les coûts pour la société seraient, là aussi, beaucoup plus élevés que les avantages générés par la construction. Plusieurs contre-analyses ont été réalisées depuis lors. Elles ont mis en évidence des faiblesses dans la méthodologie utilisée pour l'analyse précédente et ont abouti à des chiffres différents dans la plupart des cas.

- 3) Trois analyses coûts-avantages distinctes ont été réalisées pour l'axe Rail Baltica. Chacune contenait une nouvelle prévision de trafic fondée sur une méthode différente qui n'était pas toujours transparente. Ces changements ont rendu difficile la comparaison entre les études et ont conduit les opposants au projet à remettre en cause le niveau estimé de ses avantages pour la société. Cela pourrait donner aux parties prenantes externes l'impression que les prévisions étayant l'évaluation des besoins réels d'infrastructures de transport phares ne sont pas fiables.
- 4) Alors que le projet du tunnel de base du Brenner, dont le coût total s'élève à 9,3 milliards d'euros, a déjà bénéficié jusqu'ici d'environ 1,58 milliard d'euros de cofinancement de l'UE, ni l'Allemagne, ni l'Italie ni l'Autriche, ni même l'UE, n'ont effectué d'analyse coûts-avantages stratégique et générale concernant le tronçon Munich-Vérone, long de 445 km, dans le contexte global du corridor Scandinavie-Méditerranée. Il n'y a donc eu à ce jour aucune analyse approfondie des coûts et des avantages dudit tunnel, y compris ses lignes d'accès. En 2007, un rapport avantages/coûts de 1,9 a été calculé dans une analyse concernant le tunnel de base du Brenner. Or nous constatons que les coûts et les retards ont augmenté au fil du temps, tandis que les volumes de trafic escomptés ont baissé, ce qui a une incidence négative sur ce rapport. En 2019, une nouvelle analyse coûts-avantages de portée plus large a été réalisée. Cette analyse a donné des résultats positifs, mais elle ne repose pas sur une étude harmonisée du trafic dans les différents États membres et ne tient pas compte des lignes d'accès nord situées sur le territoire allemand.

32 Les États membres sont responsables de la réalisation d'analyses coûts-avantages conformes aux meilleures pratiques internationales, y compris la méthodologie recommandée par la Commission dans son guide de l'analyse coûts-avantages. Avec l'aide d'un expert de l'Université libre de Bruxelles (VUB), nous avons évalué la qualité des différentes analyses coûts-avantages élaborées pour les huit infrastructures de transport phares de notre échantillon. Nous avons établi que les analyses coûts-avantages n'avaient été utilisées correctement comme outil de prise de décision pour aucune d'entre elles. En effet:

- a) aucune analyse coûts-avantages générale de haut niveau, portant sur l'intégralité des projets proposés, y compris les investissements d'infrastructure connexes, et associant autant de parties prenantes nationales et régionales que possible, n'a été réalisée à l'échelle globale d'une infrastructure de transport phare en plus de l'analyse plus détaillée propre à chaque section. Au contraire, la plupart des analyses coûts-avantages n'ont été effectuées que pour des petites parties des infrastructures de transport phares concernées;

- b) les analyses coûts-avantages ne comportaient pas d'étude complète de la répartition des coûts et des avantages entre les régions ni entre les pays concernés;
- c) les analyses n'intégraient pas d'enseignements tirés d'évaluations ex post de projets précédents et aucune étude comparative externe n'a été réalisée pour apprécier leur qualité.

33 La Commission et l'INEA tiennent compte des coûts et des avantages des actions lorsque celles-ci font l'objet d'une demande de cofinancement de l'UE en gestion directe. Dans le cadre de la gestion partagée, seuls les grands projets dont les coûts totaux éligibles sont supérieurs à 75 millions d'euros et les projets relevant du Fonds de cohésion sont évalués par la Commission.

34 Dans les nouveaux règlements proposés pour la période 2021-2027, la Commission ne prévoit plus l'obligation pour les promoteurs de projets de présenter des analyses coûts-avantages, comme c'est le cas actuellement, et ce même pour les infrastructures de transport phares coûtant plusieurs milliards d'euros. Elle entend toutefois continuer d'exiger une analyse coûts-avantages comme condition éventuelle d'octroi d'un cofinancement de l'UE. Le cas échéant, cette exigence figurera dans les conditions de financement spécifiques des projets concernés. Dans notre document d'information paru en juin 2019¹⁸, nous avons considéré que cela présentait un risque pour la bonne gestion financière.

35 Nous avons déjà mis en évidence, dans de précédents rapports¹⁹, des faiblesses dans le processus d'évaluation du besoin réel d'infrastructures de transport cofinancées par l'UE. Même si elle a financé une étude de marché sur le trafic multimodal couvrant l'ensemble de chaque corridor, la Commission n'a pas exigé de prévisions communes du trafic au niveau des infrastructures de transport phares prises chacune dans son ensemble. En outre, elle ne collecte pas en permanence des données sur le trafic. Elle n'a effectué sa propre analyse approfondie des hypothèses

¹⁸ «Document d'information sur la performance dans le domaine de la cohésion», Cour des comptes européenne, juin 2019, points 70 et 120 et points 8 et 14 de l'annexe I.

¹⁹ Voir par exemple: i) rapport spécial n° 19/2018 («Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité»), points 37 et suivants; ii) 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 43 et suivants; iii) rapport spécial n° 21/2014 («Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE: des investissements peu rentables»), points 22 et suivants.

du promoteur du projet, indépendamment des évaluations des États membres, que pour une seule des huit infrastructures de transport phares sélectionnées, à savoir la liaison Lyon-Turin. Cela accroît le risque d'utilisation inefficace des deniers publics.

36 En outre, sur une partie de la liaison du Fehmarn Belt, une décision politique prise au niveau national n'a été étayée qu'a posteriori par une analyse coûts-avantages. Il s'agissait de la décision de construire une ligne d'accès ferroviaire à grande vitesse sur le territoire allemand pour relier Copenhague à Hambourg. La décision politique de construire la ligne a été prise en 2016, mais elle n'a été confirmée par une analyse coûts-avantages qu'à un stade ultérieur, à savoir en 2017.

37 Pour quatre infrastructures de transport phares de notre échantillon (les liaisons Lyon-Turin, Seine-Escaut et du Fehmarn Belt, ainsi que l'autoroute A1 en Roumanie), notre évaluation de l'impact et des coûts associés aux exigences environnementales a été effectuée avec l'aide d'experts indépendants²⁰. Ceux-ci ont conclu que la coexistence d'exigences environnementales européennes, nationales, et parfois régionales, différentes compliquait et retardait la planification et la réalisation des infrastructures de transport phares, mais que les facteurs budgétaires restaient les plus contraignants.

Nous avons également relevé un exemple de bonne pratique dans la mise en œuvre des projets transfrontaliers: les entités de chaque pays ont été autorisées à effectuer des travaux sur le territoire de l'autre dans un esprit de contribution à la réalisation d'un objectif stratégique commun. Il s'agit là d'une pratique vertueuse qui pourrait servir de modèle à l'échelle de l'UE. L'exemple que nous avons observé concerne les travaux d'aménagement de la Lys mitoyenne, un maillon de liaison Seine-Escaut. En l'occurrence, chaque partenaire peut effectuer des travaux et gérer des projets sur le territoire des autres. L'accord formel qui les autorise à le faire a été adopté dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale en 2017. Sa ratification est en cours et devrait intervenir en 2020.

38 De plus, l'évaluation des avantages environnementaux générés par les infrastructures de transport phares sur le plan des émissions de CO₂ doit tenir compte aussi bien des effets négatifs de la construction que des effets positifs à long terme de l'exploitation de l'infrastructure une fois celle-ci achevée. En réalité, la construction de nouvelles grandes infrastructures de transport est une source importante d'émissions de CO₂, tandis que les avantages environnementaux dépendent du volume du trafic effectivement transféré depuis d'autres modes de transport, plus polluants. Étant

²⁰ De l'université de Lyon, ainsi que des chercheurs établis à Anvers, Milan, Bucarest et Berlin.

donné le caractère très modeste du transfert modal en Europe ces 20 dernières années, il existe un risque élevé de surestimation des effets positifs de la multimodalité de bon nombre des infrastructures de transport phares. Le gestionnaire d'infrastructure français a par exemple estimé en 2012 que la construction de la liaison transfrontalière Lyon-Turin, et de ses lignes d'accès, générerait 10 millions de tonnes d'émissions de CO₂. Selon ses estimations, cette infrastructure de transport phare ne deviendra avantageuse du point de vue des émissions de CO₂ que 25 ans après le début des travaux. Cependant, se fondant sur les mêmes prévisions de trafic, nos experts ont conclu que les émissions de CO₂ ne seraient compensées que 25 ans après l'entrée en service de l'infrastructure. Cette prédiction dépend en outre des volumes de trafic: s'ils n'atteignent que la moitié du niveau prévu, il faudra 50 ans à partir de l'entrée en service de l'infrastructure avant que le CO₂ émis par sa construction soit compensé.

Pour certaines infrastructures de transport phares, le fait d'associer les parties prenantes a facilité leur adhésion

39 L'association des parties prenantes est bénéfique pour toutes les parties au processus décisionnel. Si elle est assurée suffisamment tôt, en toute transparence et avec des méthodes de communication efficaces, elle permet aux promoteurs de projets d'optimiser la conception et encourage les parties prenantes à soutenir le projet d'infrastructure de transport phare concerné.

40 Les procédures infructueuses pour associer les parties prenantes aboutissent souvent devant les tribunaux, ce qui retarde le début des travaux. Par exemple, pour le tronçon ferroviaire transfrontalier Lyon-Turin, plus de 30 actions en justice ont été intentées contre ce projet par des associations ou des particuliers, pour des raisons environnementales ou de procédure.

41 Le processus d'association des parties prenantes aux projets relève de la responsabilité des promoteurs de ces derniers et de celle des États membres. La Commission n'intervient pas directement, même si elle est chargée de superviser la construction en temps utile des neuf corridors du RTE-T par les États membres. La visibilité de la Commission sur le terrain est insuffisante. Bon nombre des entités que nous avons rencontrées nous ont indiqué que la participation de représentants de la Commission aux principales réunions avec les parties prenantes aurait été bénéfique pour promouvoir la valeur ajoutée européenne de leur infrastructure de transport phare. Elle aurait pu entraîner une plus grande adhésion aux projets concernés.

Ceci étant dit, nous avons observé un exemple positif d'implication de l'UE dans le cas de l'axe Rail Baltica, où la Commission et le coordonnateur européen ont pris part à des actions publiques en lien avec le projet (telles que le *Rail Baltica Global Forum*), ont dialogué avec des parties prenantes locales et internationales, ont été actifs dans les médias et ont assisté aux réunions du conseil d'administration de la coentreprise Rail Baltica Rail AS.

42 Dans le cadre de certains des projets d'infrastructures de transport phares sélectionnés aux fins de l'audit, nous avons recensé plusieurs exemples de bonnes pratiques dans lesquels les parties prenantes avaient été bien informées et autorisées à apporter leur contribution, le processus s'en trouvant enrichi d'autant. Ces exemples positifs concernent notamment la liaison Seine-Escaut, la liaison fixe du Fehmarn Belt et la partie italienne du tunnel de base du Brenner. De même, le processus (appelé «démarche "grands chantiers"») appliqué en France pour les grands projets d'investissement tels que la liaison Lyon-Turin et le canal Seine-Nord Europe, qui fait partie de la liaison Seine-Escaut, prévoyait une série d'initiatives visant à accroître l'adhésion des parties prenantes locales aux projets de grands travaux d'infrastructures.

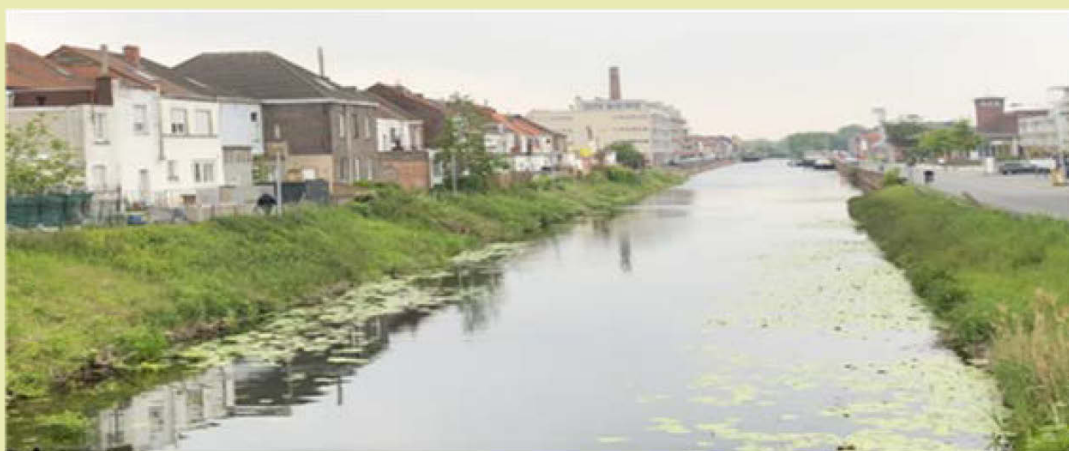
43 Nous avons également relevé des cas où le processus mis en œuvre était perfectible: pour l'Y basque, l'autoroute A1 en Roumanie et la liaison ferroviaire E59 en Pologne, il n'a pas permis à toutes les parties prenantes d'exprimer leur avis et d'être entendues. L'*encadré 5* présente deux exemples, l'un positif, l'autre négatif.

Encadré 5 – Approches différentes en matière d'association des parties prenantes

- 1) Pour certaines parties de la liaison Seine-Escaut, les autorités flamandes recourent à la procédure dite des «projets complexes», qui permet aux parties prenantes d'être associées à tous les volets d'un projet d'infrastructure de transport phare, de l'idée initiale à la mise en œuvre des travaux (par exemple, études des différentes solutions possibles, élaboration des plans, obtention des permis de bâtir, consultation du marché, etc.). Tel a par exemple été le cas pour le canal Bossuit-Courtrai, une liaison cruciale entre l'Escaut et la Lys en Flandre, qui doit être élargi et approfondi (voir [illustration 4](#)). Les promoteurs du projet ont en effet proposé deux options de conception aux parties prenantes et une troisième option, présentée par celles-ci au cours des échanges, a été prise en considération dans le processus décisionnel. Cette dernière option tient compte des contraintes environnementales, des obligations liées à la protection du patrimoine culturel, des besoins des entreprises, des exigences de la population locale en matière de viabilité et des configurations routières existantes.

Nous considérons que cette procédure constitue un exemple de bonne pratique, étant donné qu'elle est transparente et ouverte à toutes les parties prenantes, en particulier les habitants et les entreprises locales. Le calendrier de prise de décision prévoit un délai maximum de quatre ans pour les analyses, de la formulation des toutes premières idées à la prise de la décision proprement dite. Pour assurer le respect de ce calendrier, le processus ne permet pas de revenir sur les étapes précédentes une fois qu'une décision a été prise à leur sujet.

Illustration 4 – La «liaison manquante» entre l'Escaut et la Lys (partie du canal Bossuit-Courtrai) qui doit être élargie et approfondie



Source: Cour des comptes européenne.

- 2) D'autres processus que nous avons examinés présentaient des limites quant à la possibilité pour les parties prenantes d'apporter leur contribution. Par exemple, dans le cas de l'Y basque, les prévisions du trafic et les données sur la viabilité ont été remises en cause à plusieurs reprises par des universitaires du Pays Basque depuis 2004. Même si les documents avaient été rendus publics, les autorités centrales et régionales n'ont pas tenu compte des arguments des universitaires en question et n'y ont pas répondu.

44 Des procédures d'associations des parties prenantes pourtant similaires peuvent aussi donner des résultats différents selon que l'on se trouve d'un côté ou de l'autre de la frontière. Par exemple, dans le cas de la liaison du Fehmarn Belt, les ONG danoises ont été satisfaites, à un stade précoce du processus, de la manière dont les questions liées à l'environnement étaient traitées. En revanche, du côté allemand, les opposants continuent à explorer tous les moyens légaux de retarder les travaux, principalement pour des raisons environnementales. Ces retards entraînent généralement des coûts supplémentaires. Le contrat conclu par le promoteur du volet danois du projet prévoit par exemple des «indemnités d'attente»²¹, à verser aux contractants à titre de provision pour s'assurer qu'ils demeurent liés par les conditions initiales de l'offre. Plus le temps passe avant qu'une décision soit prise, plus ces indemnités seront élevées. Les indemnités d'attente dues aux contractants ont déjà atteint un montant substantiel, de plusieurs millions d'euros, et le promoteur a déjà indiqué qu'il demandera à l'UE de les cofinancer.

Mise en œuvre peu efficace des projets d'infrastructures de transport phares

La mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares génère des doubles emplois, est inefficace et ne fait pas l'objet d'une vision globale

45 La planification et la construction des infrastructures de transport phares peuvent prendre plusieurs décennies. L'*annexe II* montre les dates prévisionnelles et le calendrier de mise en œuvre des huit infrastructures de transport phares sélectionnées.

²¹ Indemnités devant être versées à un contractant au titre du maintien des offres de prix économiquement avantageuses sur lesquelles sont fondés les grands contrats de travaux de génie civil. Elles s'appliquent jusqu'au démarrage effectif des travaux.

- La durée moyenne estimative des travaux de construction (de la partie essentielle de l'infrastructure) des huit infrastructures de transport phares était initialement de 12 ans.
- Leur durée effective de construction varie entre huit et 21 ans. La durée moyenne des travaux de construction est actuellement estimée à 15 ans.

46 Étant donné que les périodes de programmation de l'UE durent sept ans, les cofinancements européens sont octroyés à un grand nombre de plus petites parties des projets d'infrastructures de transport phares, constituant chacune un volet bien défini et limité de ces projets. Ces volets, que nous appelons «actions», consistent, par exemple, en des études de faisabilité, des études techniques ou des travaux de construction de sections des infrastructures de transport phares. Chacune de ces actions peut alors bénéficier de financements à titre individuel. Cette segmentation des grands projets vise notamment à assurer une absorption maximale des cofinancements de l'UE. Fixer des priorités de financement spécifiques pour des projets d'une telle envergure sur une période plus longue, dans la limite des fonds de l'UE disponibles au titre de chaque période de programmation septennale, présenterait l'avantage d'accélérer l'utilisation des dotations et d'empêcher toute concurrence artificielle avec d'autres projets, non liés à la construction des infrastructures de transport phares.

47 Le financement des projets d'infrastructures de transport phares sous la forme d'actions consécutives fonctionne bien, tant que leur mise en œuvre reste efficiente. Cependant, la pratique actuelle entraîne une multiplication des efforts: chaque petite partie d'un projet d'infrastructure de transport phare pouvant faire l'objet d'une demande distincte de cofinancement de l'UE, les travaux de sélection et de supervision sont reproduits plusieurs fois. Cela génère un manque d'efficacité (pertes d'économies d'échelle et hausse des coûts), la multiplication du nombre d'actions nécessitant l'établissement et la vérification d'un plus grand nombre de rapports de suivi et de paiement. La Commission a récemment adopté une vision plus intégrée de la gestion des projets (par exemple en concluant une seule et même convention de subvention pour toutes les actions de la période de programmation 2014-2020 liées à la construction de la liaison Seine-Escaut).

48 Il n'existe, au sein de la Commission, aucun centre de compétence traitant spécifiquement les investissements de grande ampleur tels que les projets d'infrastructures de transport phares et offrant une vision globale de leur mise en œuvre. Dans le cadre de la gestion partagée, une unité spécifique s'occupe des grands projets, avec l'aide d'agents ayant une expérience sectorielle. Cependant, les projets sont considérés comme «grands» dès lors que leur montant dépasse le seuil de 75 millions d'euros, alors que les projets d'infrastructures de transport phares, dont le montant global est supérieur au milliard d'euros, sont d'une tout autre envergure. En l'absence de service spécifique au sein de la Commission, les autorités de gestion, qui peuvent fournir jusqu'à 85 % du cofinancement de l'UE pour la construction des infrastructures de transport phares, ne bénéficient d'aucun soutien spécialisé pour mettre en œuvre correctement de tels projets d'infrastructures.

Il n'existe pas non plus de service au sein de la Commission qui soit chargé de coordonner les actions des différentes DG et agences qui contribuent à soutenir la mise en œuvre des projets d'infrastructures d'une telle envergure. Si un centre de ce type était en place, il pourrait guider et orienter les promoteurs de projets de manière continue tout au long du cycle de vie des projets d'infrastructures de transport phares, dans le but de renforcer l'efficacité et l'efficacité des cofinancements de l'UE. Un tel centre pourrait par exemple fournir des conseils sur le nombre de gares (pour le transport des voyageurs), le nombre et la localisation des terminaux, les exigences d'interopérabilité, les coefficients de charge (pour le transport des marchandises), ou encore les règles en matière de péage. Il pourrait également aider à évaluer les possibilités de combiner les aides au titre du MIE, de la politique de cohésion et des instruments de la BEI.

La construction des infrastructures de transport phares s'accompagne toujours d'augmentations de coûts et souvent d'une charge bureaucratique élevée au niveau national

49 Des modifications de la conception ou de l'étendue des projets d'infrastructures de transport phares s'avèrent souvent nécessaires au fil du temps. Ces modifications entraînent des augmentations de coûts, pouvant avoir une incidence sur le budget de l'UE à plus long terme. Le soutien de l'UE étant octroyé à des actions qui sont mises en œuvre sur une période de sept ans, les modifications de la conception ou de l'étendue des projets d'infrastructures qui interviennent au delà de cette période entraînent une augmentation du montant total du cofinancement de l'UE requis.

50 Bien que l'étendue de certains projets d'infrastructures de transport phares ait considérablement changé avec le temps²², nous avons comparé les dernières estimations de coûts disponibles pour les huit infrastructures de transport phares sélectionnées avec les coûts initialement prévus, qui ont représenté un facteur de poids dans les décisions de lancement de la construction. Ce faisant, nous avons en outre cherché à montrer comment les estimations de coûts et la durée de mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares évoluaient jusqu'à la réalisation effective de ces dernières. Pour ce faire, nous avons utilisé l'indice déflateur des prix au niveau de chaque pays pour pouvoir procéder à des comparaisons utiles à prix constants ainsi que pour prendre en compte les différents taux d'inflation nationaux. Par rapport aux estimations initiales, l'augmentation globale des coûts pour l'ensemble des huit infrastructures, confirmée au moment de l'audit, était de 17,3 milliards d'euros. Cela représente 47 % par rapport aux estimations initiales, soit en moyenne 2,2 milliards d'euros par infrastructure de transport phare. L'augmentation de coûts la plus conséquente de notre échantillon a par exemple été observée pour le canal Seine-Nord Europe (qui fait partie de la liaison Seine-Escaut), avec une hausse de 3,3 milliards d'euros des coûts escomptés, soit 199 % (voir [tableau 3](#)). Certaines de ces augmentations se sont produites sur une courte période. Selon les projections, les coûts de l'axe Rail Baltica devraient connaître une hausse de 51 % (due en grande partie aux modifications de l'étendue de l'infrastructure de transport phare) par rapport aux estimations effectuées il y a huit ans (voir [annexe III](#)).

²² À titre d'exemple, la liaison Lyon-Turin avait dans un premier temps été envisagée comme un tunnel monotube, avant qu'il ne soit décidé ultérieurement de construire un tunnel bitube. De même, le projet de liaison Seine-Escaut, qui concernait le creusement d'un canal pour relier les deux fleuves, a par la suite évolué pour aboutir à la construction d'un réseau fluvial beaucoup plus vaste.

Tableau 3 – Augmentations des coûts par infrastructure de transport phare (valeurs de 2019)

Infrastructure de transport phare	Estimation initiale (millions d'euros)	Dernière estimation (millions d'euros)	Augmentation (millions d'euros)	Augmentation en %
Axe Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lyon-Turin	5 203	9 630	4 427	85 %
Tunnel de base du Brenner	5 972	8 492	2 520	42 %
Liaison fixe du Fehmarn Belt	5 016	7 711	2 695	54 %
Y basque et sa connexion avec la France	4 675	6 500	1 825	39 %
Liaison Seine-Escaut**	1 662	4 969	3 307	199 %
Autoroute A1	7 244	7 324	80	1 %
Ligne ferroviaire E59	2 113	2 160	48	2 %
TOTAL			17 253	47 %

* Y compris les provisions pour risque d'augmentation future des coûts recensées par les auditeurs. Les coûts officiels déclarés s'élèvent à 5,8 milliards d'euros à ce stade.

** Chiffres concernant uniquement le canal Seine-Nord Europe, principale partie de la liaison Seine-Escaut.

Source: Cour des comptes européenne.

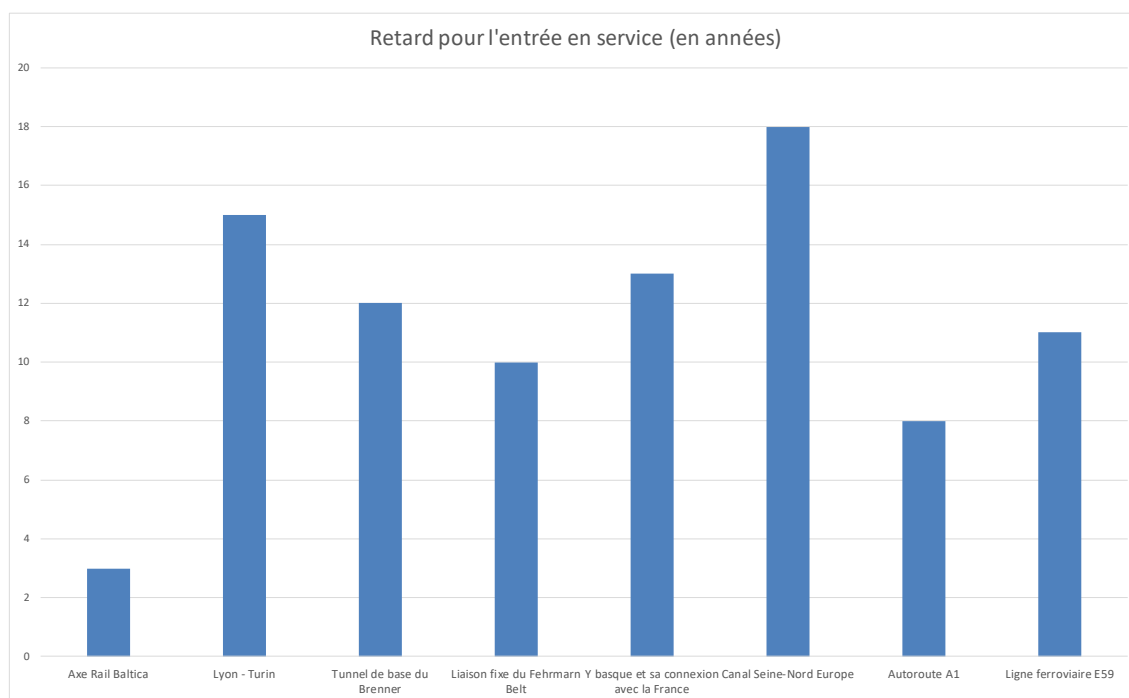
51 Nous avons également relevé des cas de lourdeurs bureaucratiques nuisant à l'efficacité de la mise en œuvre. Par exemple, en Roumanie, la construction de l'autoroute A1, longue de 582 km, est planifiée et mise en œuvre sous la forme de nombreux petits projets. Chacun de ces projets nécessite l'obtention de permis. Selon nos calculs, il faut un permis de bâtir pour chaque portion de 7 km d'autoroute et un permis environnemental pour chaque portion de 26 km.

52 Nous avons relevé un exemple de bonne pratique en Italie, où un comité interministériel (le CIPE, «*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*») fait office de guichet unique pour les promoteurs de projets. Le CIPE est en même temps le garant à long terme du soutien à la construction de l'infrastructure, en cas de financement morcelé devant faire l'objet de plusieurs décisions.

Des retards considérables compromettent l'efficacité du cofinancement de l'UE

53 Nous avons également comparé la date d'achèvement actuellement prévue de chaque infrastructure de transport phare à celle fixée au départ. Nous avons constaté, dans tous les cas, des retards importants. Pour l'autoroute A1 et la ligne ferroviaire E59, nous avons calculé le retard cumulé d'entrée en service des sections pour lesquelles il existait des estimations fiables de la durée de mise en œuvre²³. En moyenne, le retard accusé dans la construction de la partie principale des infrastructures de transport phares était de 11 ans. Le canal Seine-Nord Europe (déjà 18 ans de retard), qui fait partie de la liaison Seine-Escaut, la liaison Lyon-Turin (15 ans de retard), l'Y basque (13 ans de retard) et le tunnel de base du Brenner (12 ans de retard) affichaient les plus mauvais résultats (voir *illustration 5*).

Illustration 5 – Retards dans la réalisation des infrastructures de transport phares de notre échantillon



Source: Cour des comptes européenne.

²³ Par exemple, dans le cas de la ligne ferroviaire E59, aucun calendrier de mise en œuvre n'a encore été établi pour le tronçon Świnoujście-Szczecin.

54 Si l'on tient également compte des dates d'achèvement des infrastructures de liaison sans lesquelles les infrastructures de transport ferroviaire phares ne sauraient fonctionner à leur pleine capacité, ces retards sont encore bien plus longs.

- Étant donné que, du côté français de la frontière, la liaison à grande vitesse reliant Bordeaux à l'Y Basque ne sera même pas planifiée avant 2037, l'entrée en service de ce dernier à sa pleine capacité sera retardée d'au moins 29 ans.
- Les lignes d'accès allemandes menant au tunnel de base du Brenner sur la liaison Munich-Vérone pourraient être retardées jusqu'à 2040 voire 2050, ce qui empêcherait cette infrastructure de transport phare de produire tous ses avantages pour une vingtaine d'années encore. En outre, l'autorité régionale allemande concernée évalue encore la nécessité de nouvelles lignes d'accès.

55 Les entités auditées ont cité les processus de prise de décisions politiques comme l'un des facteurs clés de ces retards. Malgré la signature par les États membres d'accords internationaux qui les engagent à construire une infrastructure de transport phare, les priorités politiques peuvent changer avec les gouvernements. Le temps requis pour associer les parties prenantes et obtenir les permis pour les travaux prévus contribue également aux retards.

56 Ces retards ont des conséquences importantes. Par exemple, le trafic censé passer à l'avenir par l'autoroute A1 en Roumanie doit encore actuellement emprunter les routes nationales à deux voies. Cette situation a des conséquences négatives importantes, telles que des embouteillages quotidiens, des goulets d'étranglement et une détérioration de la sécurité routière. En analysant le nombre et la nature des accidents au fil du temps, nous avons constaté que le nombre d'accidents et de victimes sur ces tronçons était beaucoup plus élevé que la moyenne de la Roumanie, et que 92 de ces accidents impliquaient des collisions frontales.

57 La mise en œuvre des actions sous-jacentes cofinancées par l'UE est également plus lente que prévu. En comparant la date d'achèvement prévue initialement pour ces actions avec leur date d'achèvement effective (pour celles qui l'ont déjà été) ou avec celle prévue actuellement selon le promoteur du projet (pour les autres), nous avons constaté qu'une seule des 17 actions cofinancées (une section de l'axe Rail Baltica) pourrait encore être achevée dans le délai fixé au départ. Certains de ces retards sont considérables (jusqu'à 79 mois pour l'une des actions relatives à l'autoroute A1). Le retard moyen enregistré pour chaque action par rapport à la date d'achèvement prévue initialement est de 34 mois (ce qui rallonge de plus de 68 % la durée initialement prévue, voir [annexe V](#)).

58 Lorsque la mise en œuvre d'une action bénéficiant du concours du MIE n'est pas strictement conforme aux conditions fixées dans la convention de subvention ou n'est pas terminée dans les délais impartis, le cofinancement de l'UE peut être retiré. En pareil cas, en vertu du principe d'utilisation obligatoire sous peine de perte définitive (*use-it-or-lose-it*), les fonds ne sont plus affectés spécifiquement à cette action et peuvent être utilisés pour soutenir d'autres projets d'infrastructure au titre du MIE. Cela s'est déjà produit pour un total d'1,4 milliard d'euros sur les fonds initialement alloués aux 17 actions de notre échantillon (voir [annexe IV](#)). Par exemple, sur la liaison Seine-Escaut, 668,6 millions d'euros ont été retirés des dotations des deux dernières actions cofinancées, principalement en raison du long retard pris pour parvenir à un accord sur la construction du canal Seine-Nord Europe.

59 Cela pourrait également concerner certaines des infrastructures de transport phares sélectionnées au cours de la période de programmation actuelle. En avril 2019, l'INEA a ainsi recensé 784 millions d'euros de cofinancements de l'UE exposés à un tel risque dans deux actions sous-jacentes à des projets d'infrastructures de transport phares de notre échantillon. En outre, pour le tunnel de base du Brenner, les principaux travaux et études sont toujours en souffrance et 737 millions d'euros de cofinancement n'ont toujours pas été utilisés. Ce montant représente 62 % de la dotation concernée, qui s'élève à 1,2 milliard d'euros. Étant donné que l'INEA reconnaît que d'autres retards sont possibles, il pourrait s'avérer nécessaire de prolonger la période de mise en œuvre des actions sous-jacentes à ce projet d'infrastructure de transport phare pour éviter d'éventuelles restitutions de fonds à l'avenir.

60 L'affectation de cofinancements de l'UE en amont aux projets d'infrastructures de transport phares fournit des certitudes à long terme aux promoteurs des projets. Cependant, en cas de retards importants dans la mise en œuvre de ces projets, elle signifie également que des volumes conséquents de fonds de l'UE alloués à leur construction restent en caisse pendant de nombreuses années au lieu d'être utilisés pour financer des projets d'infrastructures plus aboutis. Lorsque ces fonds ne sont réaffectés qu'à un stade tardif du processus de financement, les possibilités de les réutiliser sont limitées. Les dispositions actuelles en matière de gestion des conventions de subvention ne permettent pas de résoudre ce problème de manière satisfaisante²⁴. L'*annexe VI* montre que, pour les actions terminées, le montant effectivement versé après l'achèvement ne représentait que la moitié de celui alloué initialement.

La supervision, par la Commission, de la mise en place des corridors du réseau central par les États membres présente des faiblesses, mais il existe un outil pouvant être mis à profit pour améliorer la performance

La Commission assure une supervision distante et le cofinancement des projets par l'UE est lié uniquement aux réalisations

61 La Commission supervise la mise en place des corridors du réseau central par les États membres en s'appuyant sur les coordonnateurs européens et en utilisant un système d'information (appelé «TENTec») pour coordonner et soutenir la politique sectorielle. Le rôle des coordonnateurs européens consiste notamment à :

- analyser les corridors du réseau central;
- élaborer le plan de travail (dépourvu d'effet obligatoire) pour leur corridor;
- dialoguer avec des responsables de haut niveau et des parties prenantes locales pour faciliter la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares;
- présenter leur plan de travail aux États membres pour approbation;
- organiser et présider les réunions des forums des corridors;

²⁴ Ce problème a également été mis en évidence par la Cour dans son rapport spécial n° 19/2019 «INEA: des avantages certains, mais un MIE à améliorer» (voir point 72).

- publier tous les deux ans un rapport d'avancement sur le développement et la mise en œuvre du RTE-T.

Malgré la longueur et la complexité des corridors dont ils ont la responsabilité, les coordonnateurs disposent de peu de ressources et leurs pouvoirs ont un caractère purement informel. Un tel cadre confère à la Commission un rôle trop distant dans la supervision de l'achèvement en temps utile du réseau par les États membres.

62 Cette dernière a récemment proposé²⁵ que le rôle de ces coordonnateurs soit étendu; les futures demandes de cofinancement de l'UE devraient ainsi être conformes au plan de travail et aux actes d'exécution, et l'avis du coordonnateur européen serait pris en considération. Les coordonnateurs seraient en outre habilités à suivre étroitement les procédures d'octroi des permis pour les projets transfrontaliers présentant un intérêt commun et à demander à l'autorité compétente de rendre régulièrement compte des progrès accomplis.

63 Dans le cadre de la gestion partagée, où la responsabilité première de la mise en œuvre incombe à l'autorité de gestion compétente, nous avons relevé dans plusieurs cas des problèmes à l'origine d'inefficacité. Par exemple, en Roumanie, une section de l'autoroute A1 reliant Lugoj et Deva, dont la construction, cofinancée par l'UE à hauteur de 12,4 millions d'euros, est terminée, n'est pas utilisée actuellement. Non loin de Deva, deux sections de route, construites en sept ans seulement, ont été mal interconnectées. De ce fait, une portion d'autoroute déjà construite de 800 mètres de long a dû être démolie afin de bâtir une connexion appropriée. Au coût de la portion qui a dû être reconstruite (avec un cofinancement de l'UE estimé à 3,2 millions d'euros) s'ajoute celui des travaux de démolition, c'est-à-dire 0,9 million d'euros, dont 0,5 million d'euros de cofinancement de l'UE. Les 3,7 millions d'euros²⁶ de fonds de l'UE ainsi dépensés peuvent être considérés comme gaspillés (voir *illustration 6*).

²⁵ Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport* (COM(2018) 277 final du 17.5.2018) et Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et abrogeant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/2014* (COM(2018) 438 final du 6.6.2018).

²⁶ Soit la somme 3,2 millions d'euros et 0,5 million d'euros de cofinancements de l'UE.

Illustration 6 – L'interconnexion des sections Lugoj-Deva et Deva-Orăştie de l'autoroute A1 en Roumanie



© ziarulunirea.ro. Légende et tracés ajoutés par la Cour des comptes européenne.

64 Il n'existe aucun mécanisme permettant de mesurer les résultats un certain temps après l'entrée en service des infrastructures de transport phares. Cela confirme que la Commission continue de lier le cofinancement de l'UE en faveur des projets aux seules réalisations. Elle ne collecte pas d'informations sur les résultats ni sur le degré de réussite des investissements au niveau des infrastructures de transport phares (à savoir si et quand celles-ci produiront leurs résultats escomptés).

65 La Commission ne dispose pas de données concernant les effets des constructions cofinancées. Alors que la construction de la plupart des infrastructures de transport phares sélectionnées est toujours en cours, certaines d'entre elles promettent déjà d'avoir un impact notable à l'avenir. Par exemple, sur la Lys, divers travaux d'élargissement et d'approfondissement ont déjà été réalisés pour la liaison Seine-Escaut. Les résultats au niveau de l'infrastructure de transport phare ne se sont pas encore concrétisés, puisque sa principale section (le Canal Seine-Nord Europe) reste à construire. Mais les travaux ont déjà eu une incidence socioéconomique positive en Flandre, comme, par exemple, un essor de la construction de biens immobiliers sur les rives du fleuve, entraînant le renouvellement urbain de quartiers entiers à Courtrai et Harelbeke.

66 La Commission ne prend pas ces aspects en considération, étant donné que les étapes intermédiaires définies dans les conventions de subvention de l'INEA concernent uniquement les réalisations physiques. Dans certains cas, par exemple lorsque cela est prévu par la réglementation, elle effectue des évaluations ex post concernant l'ensemble du réseau ou une sélection de grands projets de transport mis en œuvre en gestion partagée. Cependant il n'est pas systématiquement procédé à une évaluation ex post pour chaque infrastructure de transport phare prise dans son ensemble, et ce malgré les milliards d'euros qui y sont investis. Il sera donc difficile d'apprendre des problèmes passés.

La Commission n'a évalué de façon critique ni la viabilité à long terme des infrastructures de transport phares, ni leurs coûts

67 Dans de précédents rapports d'audit de la performance²⁷, nous avons conclu que le fait qu'un cofinancement de l'UE soit disponible peut parfois inciter les promoteurs de projets à enrichir les spécifications du cahier des charges au delà des normes habituelles ou à construire des ouvrages plus grands sans raison valable. Cela conduit à une sous-utilisation des infrastructures.

68 La Commission ne dispose d'aucun modèle ni d'aucune procédure spécifique de collecte de données permettant d'évaluer de manière indépendante le volume du trafic de passagers et de marchandises susceptible d'emprunter les infrastructures de transport phares avant de cofinancer celles-ci. Elle n'a pas non plus remis en question les détails des futures normes de construction à la lumière des flux de trafic potentiels avant d'octroyer une aide aux projets d'infrastructures. Étant donné qu'il n'existe pas de données spécifiques de ce type sur les flux de trafic potentiels, nous avons fondé notre analyse sur des données d'Eurostat, en formulant des hypothèses sur les volumes de trafic, le cas échéant²⁸. Nous avons évalué la viabilité économique des infrastructures de transport phares sélectionnées qui ont une composante ferroviaire à grande vitesse (axe Rail Baltica, liaison Lyon-Turin, tunnel de base du Brenner, liaison du Fehmarn Belt et Y basque), en analysant le nombre escompté de passagers et le

²⁷ Par exemple dans le rapport spécial n° 23/2016 intitulé «Le transport maritime dans l'UE: un changement de cap s'impose - des investissements en grande partie inefficaces et précaires» (points 52 à 55) et le rapport spécial n° 21/2014 intitulé «Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE: des investissements peu rentables» (points 28 à 33).

²⁸ L'estimation a été faite en tenant compte des itinéraires les plus probables qui seront empruntés par le trafic une fois les infrastructures construites, dans une hypothèse de trajet le plus court.

potentiel de trafic global. Le coût total de ces infrastructures de transport phares s'élève à environ 40 milliards d'euros. Pour la première analyse, nous avons utilisé le nombre escompté de passagers déclaré par les promoteurs des projets, tandis que pour la seconde, nous avons tenu compte de la population totale résidant dans la zone d'attraction à 60 minutes de trajet des lignes. Bien que ces lignes soient envisagées comme des lignes à usage mixte, destinées au transport de passagers et de marchandises, nous avons comparé ces chiffres à la valeur de référence établie par des universitaires pour le transport ferroviaire à grande vitesse de passagers, qui indique que, pour être viable, ces lignes devraient attirer 9 millions de passagers par an. Nous pouvons en conclure que, pour toutes les infrastructures de transport phares évaluées, la population totale résidant dans cette zone d'attraction est insuffisante pour assurer la viabilité à long terme. Pour deux d'entre elles, le nombre de passagers sera même nettement en deçà de cette valeur de référence de 9 millions par an.

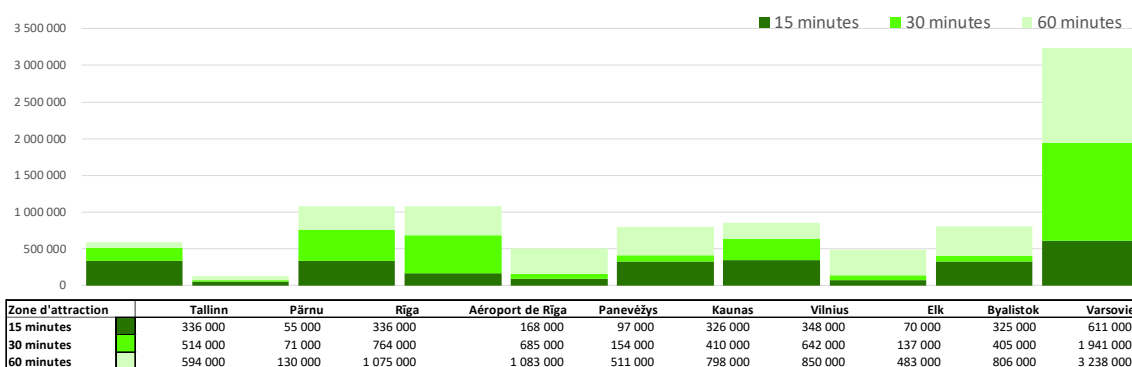
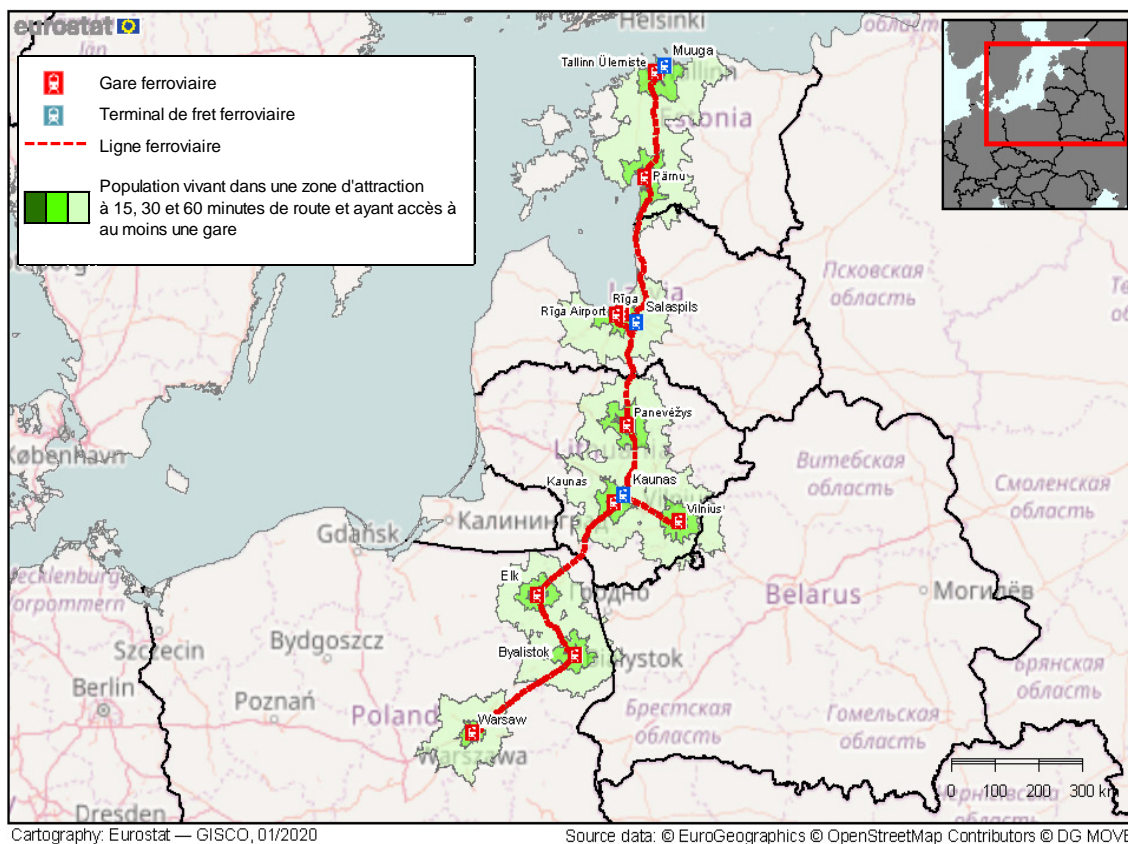
69 Il s'agit pour la première de l'axe Rail Baltica, dont la viabilité économique à long terme ne sera assurée que si son potentiel en matière de transport de passagers et de marchandises est pleinement exploité. L'analyse coûts-avantages de 2017 relative à l'axe Rail Baltica prévoit des volumes de fret ferroviaire d'environ 15 millions de tonnes en 2030 et de jusqu'à 25 millions de tonnes en 2055 (dont environ un tiers de trafic intra-balte, un tiers de fret provenant de Finlande et un tiers de fret transitant entre les pays voisins). Sur la base des volumes actuels de trafic maritime dans les environs des pays baltes, nous avons calculé que la demande potentielle maximale de fret pouvant être transféré sur le rail s'élevait à 30 millions de tonnes par an. Or, il n'existe actuellement aucun trafic de fret ferroviaire nord-sud entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, et pour qu'un transfert modal se produise, le transport ferroviaire doit être compétitif par rapport aux transports routier et maritime. Cela suppose la mise en place de connexions multimodales efficaces et de mesures d'accompagnement, telles que des politiques de péage routier, afin d'établir des conditions de concurrence plus équitables entre les différents modes de transport, ainsi qu'un modèle de gestion de l'infrastructure bien huilé et intégré, s'inscrivant dans une démarche proactive de commercialisation, qui rende la ligne attrayante pour les clients. Les États baltes ne se sont pas encore accordés sur le modèle de gestion de l'infrastructure. En outre, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire polonaise n'a pris aucune mesure pour coordonner le trafic qui découlerait de l'éventuelle augmentation de la demande de fret ferroviaire générée par l'axe Rail Baltica sur la ligne Białystok-Varsovie avec le trafic régional de passagers et de marchandises passant par cette même ligne.

70 Comme nous l'indiquons au point 69, il n'existe encore aucun trafic de fret ferroviaire nord-sud dans les États baltes. L'évaluation de la composante passagers de l'axe Rail Baltica montre que celle-ci n'est pas économiquement viable, avec 4,6 millions de passagers par an d'ici à 2030, comme l'indique l'analyse coûts-avantages de 2017 concernant cet investissement en installations nouvelles dans les États baltes. Notre analyse de la zone d'attraction indique en outre que la population totale résidant à 60 minutes de trajet de l'infrastructure de transport phare conformément à l'hypothèse retenue dans l'analyse coûts-avantage est de 3,8 millions de personnes, compte tenu des chevauchements de populations habitant dans des zones d'attraction voisines (voir *illustration 7*). Ce chiffre est le plus faible de toutes les infrastructures de transport ferroviaire phares couvertes par l'audit, si l'on tient uniquement compte de la ligne elle-même. Le promoteur du projet et la Commission ont fait valoir que cet investissement concernait une ligne conventionnelle rapide avec une vitesse pouvant atteindre 249 km/h, dont les prestations ne peuvent être comparées aux valeurs de référence du ferroviaire à grande vitesse. S'il est vrai que la notion de ferroviaire à grande vitesse s'applique aux nouvelles lignes acceptant une vitesse de 250 km/h ou plus, nous considérons ce projet comme un investissement dans le transport ferroviaire à grande vitesse pour deux raisons. Premièrement, une partie de la ligne empruntera une ligne conventionnelle modernisée sur le territoire polonais (ce type de ligne est considéré comme étant à grande vitesse dès lors que la vitesse des trains y est égale ou supérieure à 200 km/h). Deuxièmement, l'axe Rail Baltica sera utilisé en tant que ligne à usage mixte, ce qui implique des coûts de construction plus élevés que ceux d'une simple ligne pour passagers.

71 Si l'on inclut la ligne d'accès à la Pologne et que l'on effectue une analyse plus globale, lorsque la liaison jusqu'à Varsovie aura été construite et modernisée, la population totale résidant à 60 minutes de trajet de la ligne atteindra 8,3 millions. En comparant ce chiffre à notre valeur de référence²⁹ de 9 millions de passagers par an, nous observons que c'est même la viabilité économique de l'ensemble de la connexion jusqu'à Varsovie qui peut être compromise.

²⁹ Rapport spécial n° 19/2018 – «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité».

Illustration 7 – Évaluation de la zone d'attraction pour l'axe Rail Baltica



Source: Carte Eurostat; données ajoutées par la Cour des comptes européenne.

72 Notre second exemple concerne la liaison fixe du Fehmarn Belt. Les prévisions du nombre de passagers sur la ligne ferroviaire à grande vitesse reliant Copenhague à Hambourg en passant par cette infrastructure de transport phare montrent que sa partie ferroviaire ne sera pas économiquement viable. En dépit du fait que 7,7 millions de personnes résident dans la zone d'attraction à 60 minutes de trajet et que des passagers pourraient utiliser certaines parties de la ligne (comme les tronçons Hambourg-Lübeck ou Ringsted-Copenhague), les prévisions indiquent qu'un million de personnes seulement emprunteront la liaison fixe dans les deux sens chaque année, même dix ans après son ouverture. Cela représente beaucoup moins que la valeur de

référence de 9 millions de passagers par an. Cette ligne ayant été conçue pour un usage mixte, elle accueillera aussi des services de fret ferroviaire. Selon les estimations, jusqu'à 73 trains de marchandises emprunteront quotidiennement la liaison fixe lorsqu'elle fonctionnera à sa pleine capacité. Cependant, la construction de cette infrastructure ne provoquera pas un transfert modal substantiel, étant donné que les trains de marchandises cesseront d'emprunter la route actuelle passant par le pont du Grand Belt (dans un effet de «déplacement», voir *illustration 3*).

73 Nous avons en outre évalué les coûts de construction de la ligne d'accès allemande aux normes de la grande vitesse, telle qu'elle est actuellement prévue. Il s'agissait au départ de moderniser la ligne existante pour y porter la vitesse à 160 km/h. (conformément aux dispositions du règlement RTE-T, qui prévoyait seulement la construction d'une ligne conventionnelle). Cependant, après consultation des parties prenantes locales, l'idée a été abandonnée au profit d'une nouvelle ligne d'accès à usage mixte (avec, entre autres, de nouveaux tracés, des gares supplémentaires et un nouveau terminal de fret). La décision politique a alors été prise de construire une ligne avec une vitesse de conception de 200 km/h maximum pour les trains de voyageurs. Sur la base des données relatives aux coûts de construction de la ligne, longue de 88 km, reliant Lübeck à Puttgarden (à l'entrée de la liaison fixe du Fehmarn Belt) et de sa longueur, cette ligne à grande vitesse, dans sa conception actuelle, coûtera 26 millions d'euros par kilomètre. La mise en conformité avec les exigences régionales de protection contre le bruit qui vont au delà des exigences standard en la matière, coûtera à elle seule 1,185 milliard d'euros, soit plus de la moitié du coût total de construction de l'ensemble de la ligne. Le coût du pont de Fehmarnsund en projet³⁰, appelé à remplacer le pont existant, ce qui n'est pas encore nécessaire à ce stade, est de 549 millions d'euros. Si l'on ajoute ces coûts au coût total (aucune décision concernant ces mesures n'ayant encore été prise), le prix au kilomètre de cette ligne atteint 46 millions d'euros. Le coût global de la ligne d'accès allemande s'établirait par conséquent à plus de 4 milliards d'euros. Par comparaison avec celui des lignes à très grande vitesse que nous avons examinées dans le cadre de précédents audits, sur lesquelles la vitesse des trains est de 250 km/h ou plus³¹, ce coût au kilomètre est très élevé, compte tenu du fait que la région n'est pas très densément peuplée, que les exigences en matière d'ingénierie sont limitées et que la ligne permet une vitesse maximale de 200 km/h. Le coût au kilomètre de la mise à

³⁰ Les plans les plus récents annoncés par le Land de Schleswig-Holstein indiquent que ce projet de nouveau pont sera abandonné au profit d'un tunnel ferroviaire et routier (en principe plus cher à construire), semblable à celui de la liaison fixe.

³¹ Rapport spécial n° 19/2018, «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité».

niveau du tronçon Ringsted-Rødby de la ligne d'accès danoise à la liaison fixe du Fehmarn Belt, qui est soumis à des contraintes géographiques similaires, est de 11 millions d'euros (là aussi pour faire passer la vitesse de 160 à 200 km/h), ce qui représente moins du quart de celui de la ligne d'accès allemande. Par ailleurs, l'aménagement des lignes d'accès allemandes aux normes de la grande vitesse ne permettra de réduire le temps de trajet de Lübeck à Puttgarden que de cinq minutes par rapport à ce qui était prévu au départ pour le trafic de passagers. Par conséquent, toutes ces modifications génèrent des coûts supplémentaires très élevés qui, compte tenu du faible nombre de passagers (voir point 72), réduisent fortement le rapport coût-efficacité de cette ligne d'accès modernisée.

74 La décision concernant la conception de la ligne d'accès allemande a été prise par le Land de Schleswig-Holstein après consultation des parties prenantes locales. La Commission n'a pas pris part à ce processus, et elle n'a pas été associée à la prise de décision. Les cofinancements de l'UE en faveur des seules études s'élèvent à ce jour à 38,6 millions d'euros. Le principe de bonne gestion financière voudrait que, pour les futures demandes de cofinancement de l'UE, ces chiffres incitent la Commission à réfléchir au stade de la prise de décision et à évaluer spécifiquement si une ligne moins onéreuse à vitesse plus réduite ne suffirait pas pour couvrir les besoins de la population en matière de mobilité.

La décision d'exécution: un outil utile pour les futurs investissements

75 La Commission a récemment commencé à utiliser des décisions d'exécution pour renforcer sa supervision de la mise en place des corridors du réseau central par les États membres. Ces décisions sont adoptées en accord avec les États membres concernés et reflètent leur engagement à respecter le calendrier convenu d'un commun accord pour la finalisation des réalisations. Ce calendrier prévoit un certain nombre d'étapes clés et les décisions prévoient l'obligation pour les États membres d'établir un rapport annuel. Des décisions d'exécution ont été adoptées jusqu'ici pour l'axe Rail Baltica, la liaison Seine-Escaut et la liaison ferroviaire Evora-Mérida entre l'Espagne et le Portugal (une infrastructure qui ne faisait pas partie de notre échantillon).

76 Nous considérons le recours aux décisions d'exécution comme une avancée positive, dans la mesure où celles-ci permettent à la Commission de superviser plus étroitement la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares par les États membres et où elles comprennent une description précise des réalisations attendues, de l'étendue des projets et des actions complémentaires nécessaires à la mise en service des infrastructures de transport phares. La décision relative à l'axe Rail Baltica décrit les liaisons avec les terminaux ferroviaires/routiers existants et projetés, tandis que celle concernant la liaison Seine-Escaut intègre la construction de terminaux multimodaux. Elles prévoient en outre la possibilité pour les coordonnateurs européens et la Commission de participer en qualité d'observateurs aux réunions des organes de décision des promoteurs de projets.

77 Nous constatons toutefois que le recours à ces décisions pourrait ne pas suffire pour assurer la construction et l'entrée en service des infrastructures de transport phares dans les délais impartis, et ce pour les raisons énoncées ci-après.

- a) Ces décisions ne peuvent être prises sans l'accord des États membres concernés, elles n'imposent pas d'obligations ou de responsabilités particulières aux parties et elles ne prévoient pas de conséquences financières si les engagements ne sont pas tenus. Elles ne permettent pas non plus à la Commission d'agir en cas de retard ou si des mesures d'accompagnement ne sont pas prises.
- b) Les décisions ne précisent pas les résultats escomptés des infrastructures de transport phares et présentent encore des faiblesses en ce qui concerne le traitement des questions nécessitant un accord politique au niveau des États membres:
 - i) la décision d'exécution relative à l'axe Rail Baltica dispose que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie devaient décider pour le 30 juin 2019 au plus tard comment l'infrastructure serait gérée une fois sa construction terminée, en définissant notamment un mécanisme de répartition des recettes et des bénéfices entre les partenaires. Malgré les efforts déployés par la Commission pour décrocher un accord sur un tel mécanisme, aucune décision n'avait été prise à l'expiration de l'échéance prévue;

- ii) la décision d'exécution concernant la liaison Seine-Escaut, même si elle a clarifié l'étendue du projet, n'a pas défini d'échéance précise pour l'achèvement en temps utile de la liaison fluviale essentielle manquante vers le port de Zeebruges, pour laquelle la décision ferme de construction est retardée depuis de nombreuses années par les autorités régionales en raison d'oppositions au niveau local. Cette situation limite la possibilité pour les conteneurs de haute mer d'emprunter les axes fluviaux.

78 Les décisions d'exécution ne contiennent pas non plus de dispositions incitant à tirer les enseignements de l'expérience acquise, étant donné qu'elles n'imposent aucune évaluation ex post.

Conclusions et recommandations

79 Six des huit infrastructures de transport phares examinées, lignes d'accès comprises, ne pourront probablement pas fonctionner à leur pleine capacité d'ici à 2030 comme le prévoit le calendrier établi en 2013. Étant donné que les infrastructures de transport phares et leurs lignes d'accès constituent des maillons essentiels des corridors du réseau central de transport, il est également peu probable que ce dernier atteigne sa pleine capacité d'ici à 2030, ce qui signifie que le réseau de transport de l'UE ne produira pas, à cet horizon, ses effets de réseau attendus.

80 Seuls l'axe Rail Baltica et trois parties de trois autres infrastructures de transport phares sont susceptibles de respecter les exigences minimales du règlement RTE-T d'ici à 2030. Ces mauvais résultats s'expliquent essentiellement par le fait que les priorités, les procédures applicables, la vitesse de mise en œuvre et le soutien dont bénéficient les projets d'infrastructures de transport transfrontalières phares varient d'un État membre à l'autre. En outre, le règlement RTE-T, bien que juridiquement contraignant, contient des dispositions qui permettent aux États membre de s'écarter du plan à mettre en œuvre d'ici à l'échéance de 2030. La Commission dispose de peu d'outils juridiques pour faire respecter les priorités fixées par l'UE, mais elle ne les a pas encore utilisés, si ce n'est en adoptant quelques actes d'exécution (voir points 16 à 26).

Recommandation n° 1 – Revoir les outils existants et s'en servir pour faire respecter la planification à long terme

Dans le contexte de la révision de la législation actuelle, la Commission devrait formuler des propositions visant à:

- a) prévoir des outils juridiques d'une plus grande force exécutoire, notamment en étendant le champ d'application des actes d'exécution, de sorte à pouvoir remédier à tout retard important dans le démarrage ou l'achèvement des travaux sur le réseau central;
- b) réévaluer la pertinence des exigences techniques des réseaux central et global, compte tenu du délai restant et à la lumière des enseignements tirés des problèmes observés dans la mise en œuvre des projets passés et en cours;

- c) 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.

Elle devrait également:

- d) donner suite à sa «proposition sur la rationalisation»³², en aidant les États membres dans leur planification et leurs marchés publics ainsi que dans la mise en place de guichets uniques permettant de réduire la charge administrative. Pour les projets d'infrastructures de transport transfrontalières phares, elle devrait encourager le recours à des procédures d'appel d'offres communes.

Quand? D'ici à 2022, dans le contexte de la révision du règlement RTE-T, pour les alinéas a) à c). Dès l'entrée en vigueur de la législation concernée pour l'alinéa d).

81 Malgré les milliards d'euros investis dans les projets d'infrastructures de transport phares, la planification de certains éléments clés doit être améliorée. Les prévisions de trafic risquent d'être trop optimistes. La moitié d'entre elles ne font pas l'objet d'une bonne coordination. Elles ne sont pas fondées sur des évaluations économiques rigoureuses et sont parfois très simplistes. Les anciennes projections de trafic de fret sont très supérieures aux volumes de trafic actuels. Pour que ces prévisions se réalisent, des initiatives efficaces doivent être prises en matière de transfert modal. La Commission n'a pas réalisé ses propres analyses des besoins, indépendamment des évaluations effectuées par les États membres, avant d'engager des cofinancements de l'UE dans des actions liées à la construction de ces infrastructures.

82 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. Il y a eu des analyses coûts-avantages détaillées pour certains tronçons, mais aucune qui couvre l'une de ces infrastructures de transport phares prise dans son ensemble, c'est-à-dire qui porte sur l'intégralité des travaux proposés, y compris les investissements d'infrastructure connexes requis, et qui associe autant de parties prenantes nationales et régionales que possible.

³² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport (COM(2018) 277 final du 17.5.2018).

83 Notre évaluation des procédures visant à associer les parties prenantes a mis en lumière un certain nombre de bonnes pratiques qui pourraient être reproduites à l'avenir. Cependant, nous avons également recensé des procédures qui pourraient être améliorées pour assurer une véritable participation des parties prenantes à la prise de décision. La Commission ne prenant pas part à ces processus et n'étant pas suffisamment présente lors des réunions clés, elle rate une occasion unique de promouvoir la valeur ajoutée européenne des infrastructures de transport phares (voir points 27 à 44).

Recommandation n° 2 – Réclamer une meilleure analyse avant de décider d'octroyer un cofinancement de l'UE à des mégaprojets (semblables à ceux des infrastructures de transport phares)

Avant d'octroyer des financements en faveur d'actions liées à la mise en œuvre de mégaprojets, la Commission devrait:

- a) dans le cadre de la gestion directe, réclamer une analyse rigoureuse, complète, transparente et globale des coûts et avantages socio-économiques de chaque mégaprojet (similaire aux infrastructures de transport phares telles qu'elles sont définies dans le présent rapport) pris dans son ensemble en plus de celles plus détaillées propres à chaque section. Cette analyse devrait être effectuée à un niveau stratégique plus élevé que celui du projet ou de la section concernés et couvrir également les infrastructures auxiliaires;
- b) pour les dépenses en gestion partagée, avant d'octroyer des financements en faveur de mégaprojets, plaider auprès des autorités de gestion pour qu'elles adoptent les mêmes exigences.

Quand? Dans les nouvelles exigences qui doivent être définies d'ici la fin 2021 et appliquées à partir de ce moment-là.

84 La mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares est, d'une manière générale, peu efficace. La durée moyenne des travaux de construction des huit infrastructures sélectionnées est de 15 ans. La durée réelle est beaucoup plus longue si l'on tient compte du délai de construction des infrastructures auxiliaires nécessaires pour rendre les infrastructures de transport phares opérationnelles.

85 Le soutien de l'UE en faveur des infrastructures de transport phares est réparti entre de nombreuses actions. Cette situation est source de doubles emplois et d'inefficience et elle ne permet pas d'assurer une vue d'ensemble de la mise en œuvre. Fixer des priorités de financement spécifiques pour des projets d'une telle envergure sur la durée d'un cadre financier pluriannuel, dans la limite des fonds de l'UE disponibles au titre de chaque période septennale, présenterait l'avantage d'accélérer l'utilisation des dotations et d'empêcher toute concurrence artificielle avec d'autres projets, non liés à la construction des infrastructures de transport phares. Il n'existe en outre aucun service dédié exclusivement aux projets d'infrastructures de transport phares au sein des DG MOVE et REGIO, de l'INEA ou des autorités de gestion, qui soit chargé de guider et d'orienter les promoteurs de projets de sorte à augmenter l'efficience et l'efficacité des cofinancements de l'UE. Les modifications de la conception ou de l'étendue des projets d'infrastructures de transport phares examinés se sont jusqu'ici traduites par des augmentations de coûts d'un montant total de 17,3 milliards d'euros (soit, au moment de l'audit, une augmentation de 47 % par rapport aux estimations de coûts initiales). Dans certains cas, les projets d'infrastructures de transport phares ont également pâti d'un niveau élevé de bureaucratie au niveau national.

86 Tous les projets d'infrastructures de transport phares examinés accusaient des retards (de 11 ans en moyenne pour l'entrée en service de leur partie principale). Ces retards ont de lourdes conséquences, telles que des embouteillages, des goulets d'étranglement et une détérioration de la sécurité routière sur l'autoroute A1 en Roumanie, où le nombre d'accidents et celui des victimes sont plus élevés que la moyenne nationale. Pour les actions examinées, nous avons également relevé divers cas de retards dans la mise en œuvre. Certains de ces retards sont considérables (jusqu'à 79 mois pour l'une des actions se rapportant à l'autoroute A1, soit 263 % de la durée initialement prévue). Le retard moyen est de 34 mois (ce qui rallonge de plus de 68 % la durée initialement prévue). Pour les 17 actions que nous avons examinées, ces retards ont entraîné le retrait d'1,4 milliard d'euros de cofinancement de l'UE sur les dotations initiales (voir points 45 à 60).

Recommandation n° 3 – Renforcer la gestion, par la Commission, des cofinancements de l'UE en faveur d'actions qui s'inscrivent dans des mégaprojets (semblables à ceux des infrastructures de transport phares)

Lorsqu'elle octroie des cofinancements de l'UE à des actions qui s'inscrivent dans des mégaprojets (semblables à ceux des infrastructures de transport phares), la Commission devrait:

- a) donner la priorité à celles qui concernent la mise en place de liaisons manquantes ou l'élimination de goulets d'étranglement considérés comme des priorités clés dans les plans de travail des corridors;
- b) orienter la sélection de telles actions de sorte à rendre la gestion plus efficiente et à éviter toute concurrence artificielle avec d'autres projets. À des fins de cohérence et d'homogénéité, la Commission devrait encourager, pour chaque mégaprojet, la conclusion d'une seule convention de subvention par période de financement pluriannuel. Cette convention devrait couvrir toutes les actions suffisamment avancées pour être pleinement mises en œuvre avant la fin de la période de financement pluriannuel;
- c) remédier aux faiblesses décelées dans la mise en œuvre, par les États membres, des projets d'infrastructures de transport phares et renforcer l'efficacité du cofinancement de l'UE; déployer rapidement et en amont tous les outils disponibles pour assurer l'achèvement du réseau dans les délais prévus, et mettre en place des centres de compétence dédiés chargés d'évaluer la qualité des documents élaborés par les promoteurs de projets et de coordonner les efforts visant à guider et à orienter ces derniers.

Quand? D'ici la fin 2020, une fois que le nouveau cadre financier pluriannuel aura été adopté.

87 La supervision, par la Commission, de la mise en place des corridors du réseau central par les États membres présente un certain nombre de faiblesses. La Commission a nommé des coordonnateurs européens, dont les moyens d'action se limitent à des plans de travail dépourvus d'effet obligatoire et des réunions des forums des corridors organisées avec peu de ressources. Elle utilise en outre un système d'information pour superviser l'achèvement des corridors du réseau central. Cette façon de procéder lui confère un rôle distant. Dans le cadre de la gestion partagée, cela n'a pas permis d'empêcher l'utilisation non optimale de 12,4 millions d'euros, et le gaspillage de 3,7 millions d'euros, de fonds européens dans le cadre du projet

d'autoroute A1 en Roumanie, où un tronçon, bien que construit, n'est pas utilisé et deux portions de route ont mal été connectées. La Commission continue de lier le cofinancement de l'UE en faveur des actions aux seules réalisations. Elle ne collecte pas systématiquement des informations sur les résultats ni sur le degré de réussite des investissements au niveau des infrastructures de transport phares (à savoir si et quand celles-ci produiront leurs résultats escomptés).

88 La Commission ne dispose d'aucun modèle ni d'aucune procédure spécifique de collecte de données permettant d'évaluer de manière indépendante le volume du trafic de passagers et de marchandises qui empruntera les infrastructures de transport phares avant de décider d'engager des cofinancements de l'UE dans des actions qui s'y rapportent. Elle n'a pas non plus remis en question les détails des futures normes de construction à la lumière des flux de trafic potentiels avant d'octroyer une aide à ces actions. Notre analyse suggère que les volumes potentiels de trafic de marchandises et de passagers ne permettront pas d'assurer la viabilité économique de l'axe Rail Baltica, voire de l'ensemble de la liaison jusqu'à Varsovie. Nous avons également constaté que le coût de construction de la ligne d'accès allemande à la ligne ferroviaire à grande vitesse projetée entre Copenhague et Hambourg était très élevé, principalement en raison des exigences supplémentaires en matière de protection contre le bruit et de la construction d'un nouveau pont de Fehmarnsund. Nous avons en outre observé que sa viabilité économique était faible, étant donné que la partie ferroviaire de cette ligne qui passe par la liaison fixe du Fehmarn Belt ne sera utilisée que par un million de passagers par an dans chaque sens.

89 La Commission se sert d'un nouvel outil, à savoir les décisions d'exécution. Cela lui permet de suivre de plus près la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport phares et constitue donc un pas en avant vers une supervision plus efficace de la mise en place des corridors du réseau central par les États membres. Ces décisions ne peuvent toutefois pas être prises sans l'accord des États membres concernés, elles ne clarifient pas les règles et les responsabilités de toutes les parties, dont la Commission, et elles présentent des faiblesses en ce qui concerne le traitement de toutes les questions cruciales, y compris les résultats escomptés. En outre, elles n'imposent pas d'évaluation ex post obligatoire permettant de tirer des enseignements de l'expérience acquise (voir points 61 à 78).

Recommandation n° 4 – S'appuyer sur l'expérience acquise avec les décisions d'exécution et renforcer le rôle des coordonnateurs européens

La Commission devrait prendre les mesures suivantes:

- a) développer plus avant le nouvel outil que constituent les décisions d'exécution, en proposant une décision de ce type pour chaque infrastructure de transport transfrontalière phare bénéficiant d'un cofinancement au cours de la période 2021-2027. Ces décisions devraient clarifier les règles et les responsabilités de toutes les parties, y compris la Commission, et inclure une déclaration des résultats escomptés (transfert modal, objectifs prévisionnels de trafic, etc.) et des étapes, ainsi qu'un engagement de la part de tous les États membres concernés à partager les résultats des évaluations ex post avec la Commission;
- b) après l'adoption de la nouvelle base juridique visée à l'*alinéa a) de la recommandation n° 1*, proposer également une décision d'exécution pour chaque infrastructure de transport phare ayant une «incidence transfrontalière»;
- c) proposer de renforcer le rôle des coordonnateurs européens en leur permettant de mieux faire respecter les plans de travail des corridors, en autorisant leur participation 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.

Quand? Pour l'alinéa a), d'ici la fin 2021 pour les infrastructures de transport phares couvertes par le présent rapport, et suivre la même approche pour les futures infrastructures de transport transfrontalières phares; pour les alinéas b) et c), d'ici à 2022, dans le contexte de la révision du règlement RTE-T.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 mars 2020.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

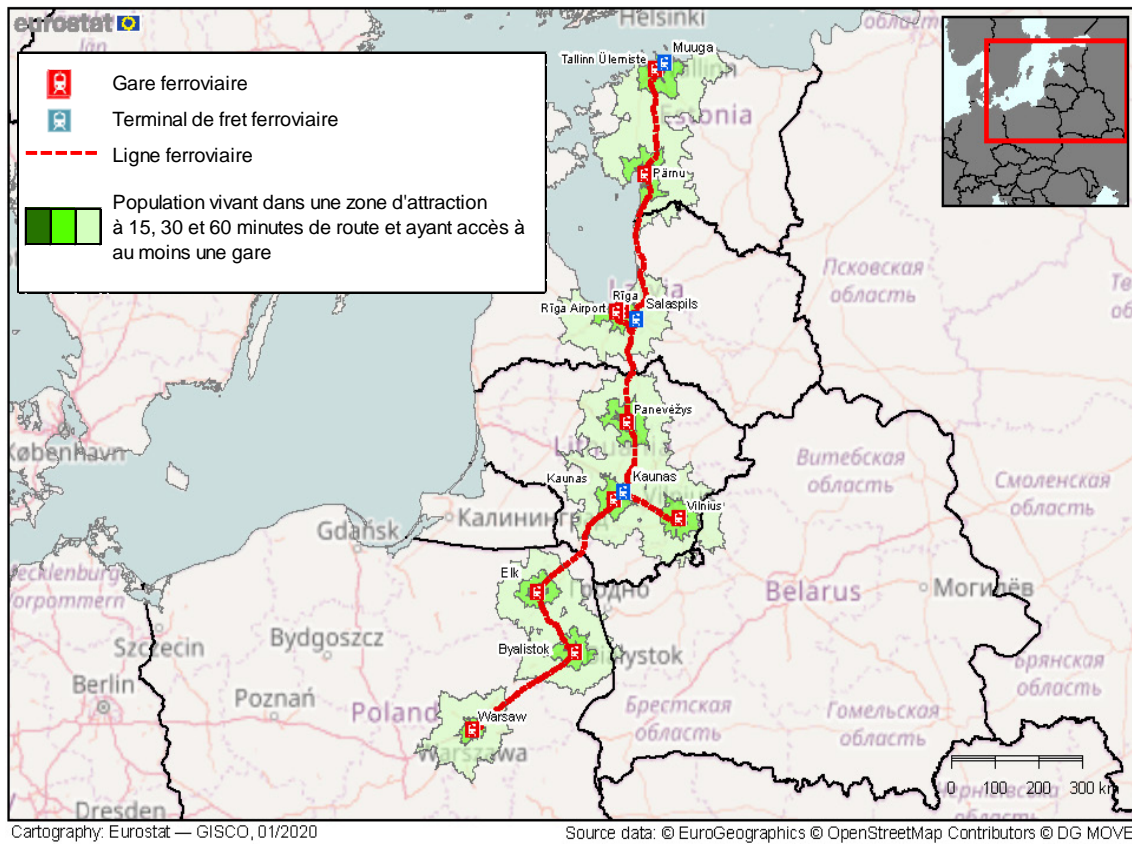
Annexe I – Vue d'ensemble des infrastructures de transport phares sélectionnées

1. Axe Rail Baltica

01 L'axe Rail Baltica est un projet d'infrastructure de transport ferroviaire entièrement nouvelle, reliant les pays baltes à la Pologne et au réseau ferroviaire européen, d'une part, et permettant d'établir une liaison avec la Finlande, d'autre part (l'idée serait de relier la ligne à Helsinki par un tunnel sous-marin, mais aucun projet en ce sens n'a été planifié à ce jour). L'axe Rail Baltica fait partie du corridor Mer du Nord-Baltique du RTE-T et constitue un «maillon manquant» du réseau (voir *illustration 1*).

02 Il sera construit avec un écartement standard européen (1 435 mm), différent de celui utilisé pour le réseau ferroviaire conventionnel des pays baltes (1 520 mm). La nouvelle ligne de chemin de fer électrique sera longue de 870 km et la vitesse maximale de conception sera de 249 km/h pour les trains de voyageurs et de 120 km/h pour les trains de marchandises. La population totale résidant dans la zone d'attraction à 60 minutes de trajet de cette infrastructure de transport phare est de 3,8 millions de personnes dans les États baltes. Lorsque la liaison jusqu'à Varsovie aura été construite et modernisée, la population totale résidant à 60 minutes de trajet de la ligne atteindra 8,3 millions de personnes.

Illustration 1 – Zone d'attraction de l'infrastructure de transport phare de l'axe Rail Baltica



Source: Eurostat.

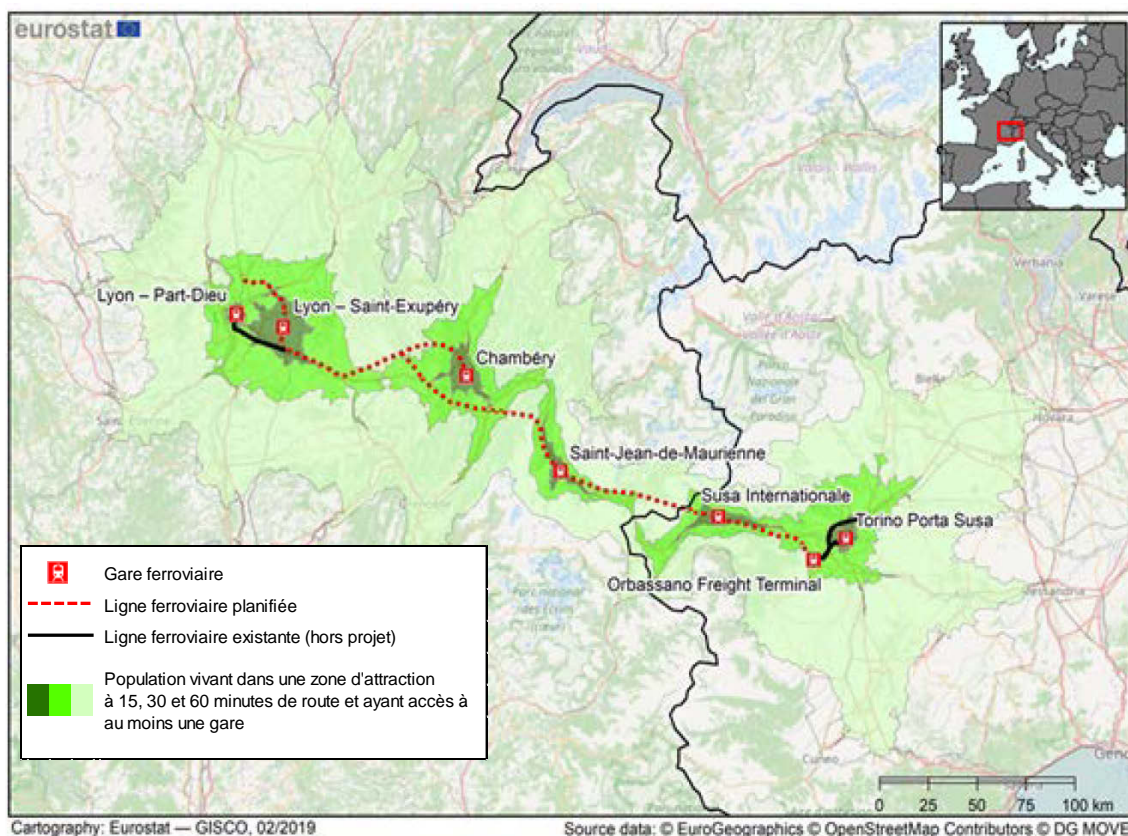
2. Ligne ferroviaire Lyon-Turin

01 La liaison Lyon-Turin est une ligne ferroviaire transfrontalière longue de 65 km, reliant la France et l'Italie sur le corridor méditerranéen du RTE-T.

02 Le double tunnel ferroviaire transfrontalier (à savoir le tunnel de base proprement dit), toujours en construction, est long de 57,5 km. La longueur totale des voies ferrées à construire entre Lyon et Turin, y compris les lignes d'accès, est de 270 kilomètres (voir *illustration 2*).

03 La ligne ferroviaire reliera les réseaux français et italien et sera utilisée pour transporter aussi bien des voyageurs que des marchandises. La population totale résidant dans la zone d'attraction à 60 minutes de trajet de cette infrastructure de transport phare est de 7,7 millions de personnes.

Illustration 2 – Zone d'attraction de l'infrastructure de transport phare Lyon-Turin



Source: Eurostat.

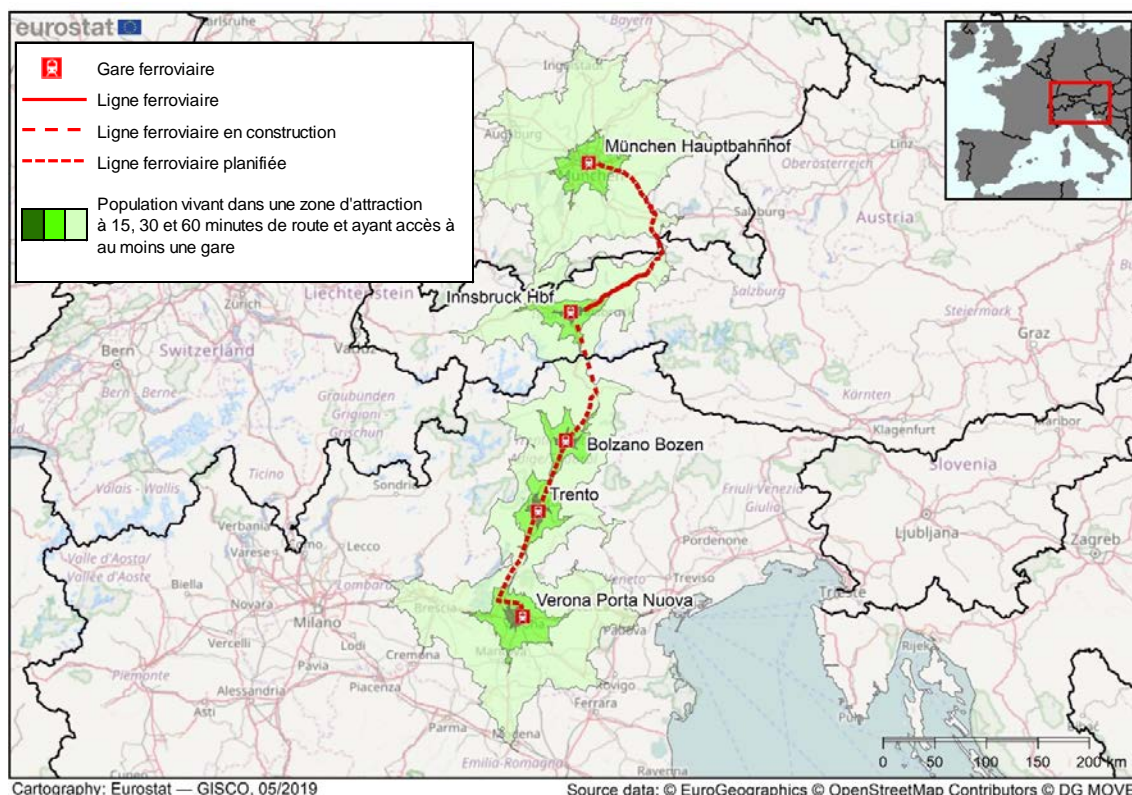
3. Tunnel de base du Brenner

01 Le tunnel de base du Brenner est un double tunnel ferroviaire transfrontalier en construction entre l'Autriche et l'Italie; il se situe sur le corridor Scandinavie-Méditerranée du réseau central de l'UE. Une fois terminé, il aura une longueur totale de 64 km.

02 L'infrastructure de transport phare comprend également les lignes d'accès devant être construites pour achever la section Munich-Vérone du corridor ferroviaire, longue de 445 km (voir *illustration 3*). Ces lignes doivent permettre d'accéder au tunnel par le sud (en Italie) et par le nord (en Autriche et en Allemagne). Leur construction relève de la responsabilité des gestionnaires d'infrastructure nationaux.

03 Le tunnel sera utilisé pour transporter aussi bien des voyageurs que des marchandises. La population totale résidant dans la zone d'attraction à 60 minutes de trajet de cette infrastructure de transport phare est de 7,9 millions de personnes.

Illustration 3 – Zone d'attraction de l'infrastructure de transport phare «tunnel de base du Brenner»



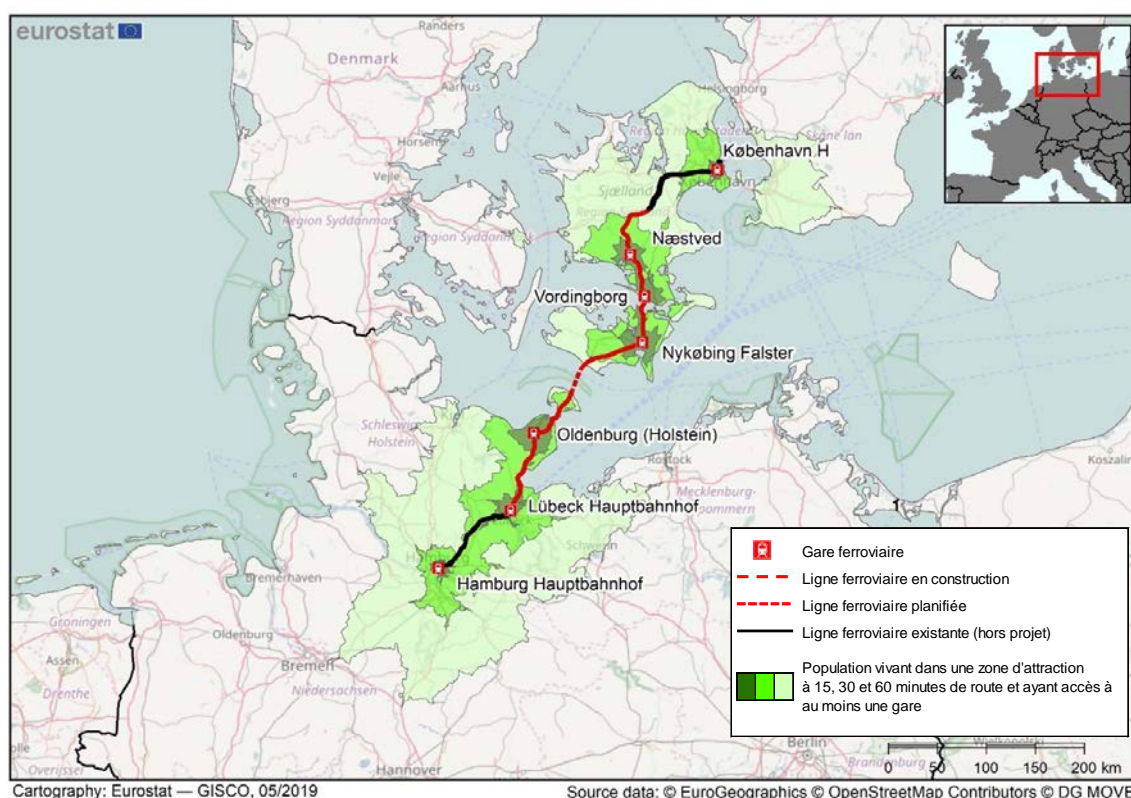
Source: Eurostat.

4. Liaison fixe du Fehmarn Belt

01 La liaison fixe du Fehmarn Belt consiste en un tunnel ferroviaire et routier long de 18 km qui reliera la Scandinavie au reste de l'Europe continentale. Elle fait partie du «triangle nordique» destiné à relier la péninsule scandinave au reste de l'Europe continentale (voir *illustration 4*).

02 L'autoroute à quatre voies et une ligne ferroviaire mixte à double voie (pour le transport à grande vitesse de voyageurs et le transport de marchandises) combleront un maillon actuellement manquant du corridor Scandinavie-Méditerranée du RTE-T. La population totale résidant dans la zone d'attraction à 60 minutes de trajet de cette infrastructure de transport phare est de 7,7 millions de personnes.

Illustration 4 – Zone d'attraction de l'infrastructure de transport phare du Fehmarn Belt



Source: Eurostat.

03 Ce projet d'infrastructure de transport phare prévoit également l'aménagement de lignes d'accès sur les territoires danois et allemand. Au Danemark, cet aménagement consiste à moderniser un tronçon de 115 km de voie ferrée menant au Fehmarn Belt en lui donnant une configuration à double voie (vitesse de conception de 200 km/h), tandis qu'en Allemagne, il concerne la modernisation partielle, sur 33 km, d'une ligne conventionnelle pour en faire une ligne électrifiée à double voie et la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire (de 55 km, avec une vitesse d'exploitation de 200 km/h).

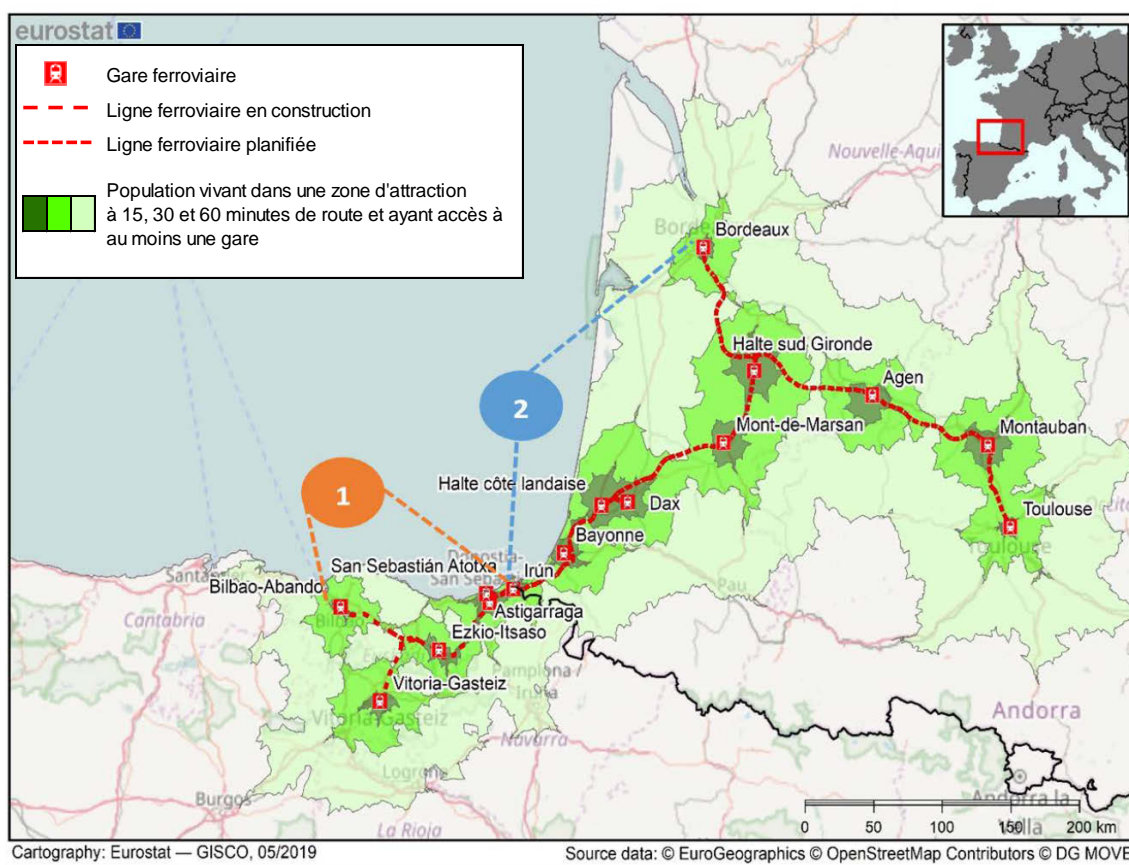
5. Y basque et sa connexion avec la France sur le corridor Atlantique

01 L'Y basque consiste en une nouvelle liaison ferroviaire à grande vitesse reliant l'Espagne et la France à travers le Pays Basque. Il s'agit d'une ligne à écartement standard dont la forme s'apparente à celle d'un Y, longue de 175 km, et offrant une vitesse d'exploitation de 250 km/h (tracé n° 1 de l'*illustration 5*).

02 L'Y basque sera relié au réseau ferroviaire à grande vitesse français par le Grand projet sud-ouest (GPSO), sur le corridor Atlantique. En l'état actuel, le GPSO doit consister en la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse, partiellement mixte, à écartement standard, longue de 504 km et offrant une vitesse d'exploitation de 320 km/h pour le trafic de passagers et de 220 km/h pour le transport de marchandises (tracé n° 2 de l'*illustration 5*). La partie reliant Bordeaux à Hendaye en passant par la halte sud Gironde (tracé n° 2 de l'illustration), qui a été évaluée dans le cadre de l'audit faisant l'objet du présent rapport, est longue de 279 km.

03 La ligne sera utilisée pour transporter tant des voyageurs que des marchandises. La population totale résidant dans la zone d'attraction à 60 minutes de trajet de cette infrastructure de transport phare est de 6,8 millions de personnes.

Illustration 5 – Zone d'attraction de l'Y basque et de sa connexion avec la France



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une carte d'Eurostat.

6. Liaison Seine-Escaut

01 Le projet de liaison fluviale Seine-Escaut, sur le corridor Mer du Nord-Méditerranée, consiste à moderniser un réseau fluvial de 1 100 km autour des bassins de la Seine et de l'Escaut afin, principalement, de garantir que, pour 2030 au plus tard, les itinéraires principaux seront au moins de classe CEMT Va³³ lorsque les conditions de navigation sont bonnes (ce qui permettra à des bateaux plus gros d'emprunter les axes fluviaux) (voir *illustration 6*).

02 Le principal volet génie civil du projet d'infrastructure concerne le creusement d'un nouveau canal de 107 km de long en France, de Compiègne à Aubencheul-au-Bac près de Cambrai (le «canal Seine-Nord Europe»).

Illustration 6 – La liaison fluviale Seine-Escaut



Source: Données communiquées par les promoteurs du projet d'infrastructure de transport phare. Les sections marquées en couleur sont celles pour lesquelles des actions cofinancées par l'UE ont été planifiées dans le cadre de la période de programmation pluriannuelle actuelle.

³³ La classification des voies fluviales européennes est un ensemble de normes destinées à assurer l'interopérabilité des grandes voies navigables en ce qui concerne le tonnage, la longueur, la largeur, le tirant d'eau et le tirant d'air pour le transport fluvial international. Elle a été établie par la Conférence européenne des ministres des transports en 1992.

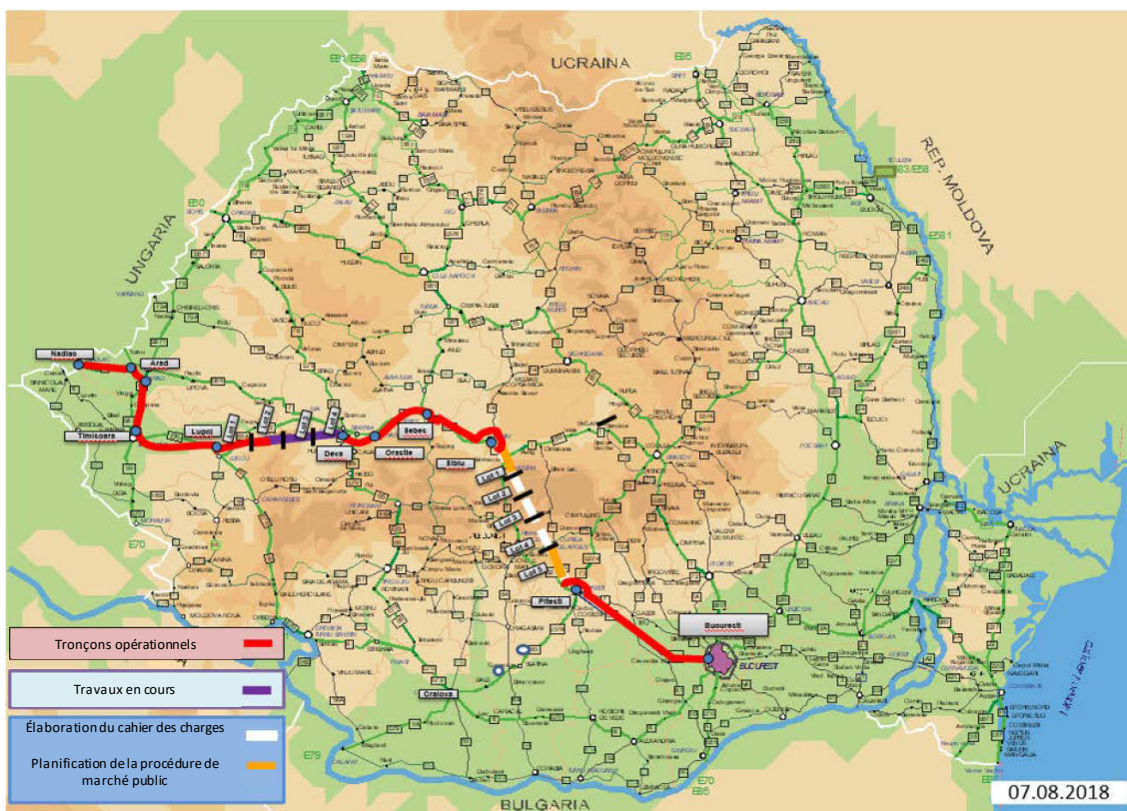
7. Autoroute A1 en Roumanie

01 L'autoroute A1 reliant Bucarest à Nadlac fait partie du corridor stratégique européen Rhin-Danube (voir *illustration 7*).

02 Principal axe est-ouest, ce corridor constitue la colonne vertébrale du transport entre l'Europe centrale et du Sud-Est via la Hongrie.

03 Longue de 582 km, l'autoroute sera utilisée pour transporter aussi bien des voyageurs que des marchandises.

Illustration 7 – L'autoroute A1 en Roumanie



© Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

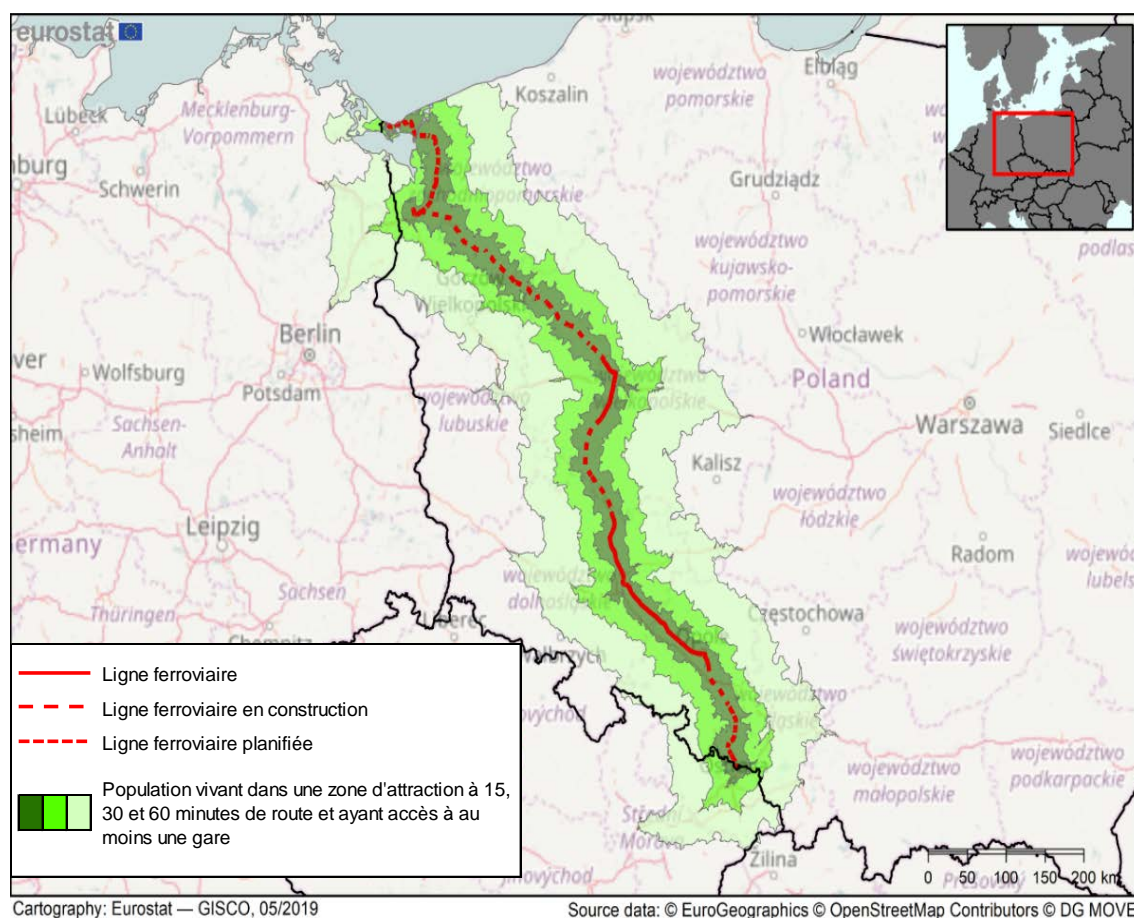
8. Ligne ferroviaire E59 en Pologne et sa connexion aux ports de Szczecin et Świnoujście

01 La ligne ferroviaire E59 en Pologne, longue de 678 km, est située sur le corridor Baltique-Adriatique du réseau central du RTE-T.

02 Elle part des ports de Szczecin et Świnoujście au nord-ouest de la Pologne et traverse les chefs-lieux de voïvodies Poznań, Wrocław et Opole pour atteindre, au sud, le point de passage frontalier de Chałupki vers la Tchéquie (voir *illustration 8*).

03 Le projet d'infrastructure de transport phare consiste à moderniser une ligne ferroviaire conventionnelle existante utilisée pour le transport de voyageurs et de marchandises.

Illustration 8 – La ligne ferroviaire E59 en Pologne et sa connexion aux ports de Szczecin et Świnoujście



Source: Eurostat.

Annexe II – Indicateurs de performance clés concernant l'évolution des calendriers de construction des infrastructures de transport phares

Infrastructure de transport phare	Démarrage prévu de la construction (A)	Date de mise en service initialement prévue (B)	Durée prévue de la construction en années (B-A)	Date effective de début de construction (ou dernière estimation) (C)	Date de mise en service actuelle (dernière estimation) (D)	Dernière estimation de la durée de construction (D-C)	Notes
Axe Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon-Turin	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Tunnel de base du Brenner	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Liaison fixe du Fehmarn Belt	2012	2018	6	2020	2028	8	
Y basque et sa connexion avec la France	2006	2010	4	2006	2023	17	
Canal Seine-Nord Europe (l'une des principales parties de la liaison Seine-Escaut)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Autoroute A1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
Ligne ferroviaire E59	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
MOYENNE			12			15	

Notes: (1) La date de mise en service estimative la plus récente tient compte d'une marge pour absorber les éventuels retards, calculée par le promoteur du projet à partir de la date de mise en service officielle fixée à 2026. (2) Les colonnes A et B concernent une première phase de construction de l'infrastructure de transport phare (sur les deux initialement prévues). (3) Risque de nouveau report jusqu'à 2030. (4) Chiffres excluant les tronçons Bucarest-Pitești et Pitești-Sibiu; à défaut d'éléments probants fiables concernant les dates d'achèvement prévues initiale et actuelle, l'échéance de 2030 fixée par le règlement RTE-T a été retenue. (5) Chiffres excluant les tronçons Świnoujście-Szczecin et Kędzierzyn Koźle-Chalupki; à défaut d'éléments probants fiables concernant les dates d'achèvement prévues initiale et actuelle, l'échéance de 2030 fixée par le règlement RTE-T a été retenue.

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe III – Indicateurs de performance clés concernant l'évolution des coûts de construction des infrastructures de transport phares*

Infrastructure de transport phare	Estimation initiale du coût (milliards d'euros)	Année de valeur de l'estimation initiale	Facteur de réindexation (1)	Estimation initiale du coût (milliards d'euros; valeurs de 2019)	Estimation actuelle du coût (milliards d'euros; valeurs de 2019)	Augmentation du coût (milliards d'euros; valeurs de 2019)	Notes
Axe Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Liaison Lyon-Turin	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Tunnel de base du Brenner	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Liaison fixe du Fehmarn Belt	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Y basque et sa connexion avec la France sur le corridor Atlantique	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Canal Seine-Nord Europe (l'une des principales parties de la liaison Seine-Escaut)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Autoroute A1	5,0	s.o.	s.o.	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Ligne ferroviaire E59	1,8	s.o.	s.o.	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
TOTAL				36,5	53,8	17,3	47 %

Notes: * Bien que l'étendue de certains projets d'infrastructures de transport phares ait considérablement changé avec le temps, nous avons comparé les dernières estimations de coûts disponibles pour les huit infrastructures de transport phares sélectionnées avec les coûts initialement prévus, dans le but de montrer l'évolution des estimations de coûts entre l'idée originale débattue au niveau politique et la réalisation effective. ** Y compris les provisions pour risque d'augmentation future des coûts recensées par les auditeurs. Les coûts officiels déclarés à ce jour s'élèvent à 5,8 milliards d'euros. (1) Ce facteur a été calculé à l'aide du déflateur des prix du PIB (tel qu'il figure dans la base de données AMECO de la Commission européenne – valeurs actualisées en novembre 2019) afin de permettre une comparaison utile à prix constants. (2) Les chiffres relatifs aux coûts de la conception d'origine concernent une première phase du tronçon transfrontalier (tunnel unique). (3) Les coûts estimatifs compte tenu des montants liés à l'inflation et des provisions pour risques jusqu'à la date prévue d'achèvement de la construction s'élèvent à 9,301 milliards d'euros. (4) Tous les chiffres se rapportent uniquement à la partie espagnole de l'Y basque.

(5) Conversion en euros du coût estimé initialement (7,0 milliards de francs français). (6) Chiffres consolidés relatifs aux différents tronçons, lesquels sont planifiés et réalisés au cours d'années différentes. (7) Chiffres excluant le tronçon Bucarest-Pitești. Les augmentations de coûts sont liées aux tronçons Pitești-Sibiu et Deva-Lugoj (lots 2, 3 et 4). La construction de ces tronçons n'étant pas encore terminée, les chiffres relatifs aux coûts peuvent encore changer sensiblement. (8) Chiffres excluant les tronçons Świnoujście-Szczecin et Kędzierzyn Koźle-Chalupki.

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe IV – Vue d'ensemble des actions sous-jacentes sélectionnées et de leurs détails (chiffres en millions d'euros)

Infrastructure de transport phare	Action	Intitulé	Montant actualisé du coût admissible maximal	Montant actualisé du cofinancement de l'UE alloué au projet	Montant actualisé du cofinancement versé par l'UE
Axe Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	Mise en place d'une ligne ferroviaire à écartement standard de 1 435 mm sur le corridor Rail Baltica (ou Rail Baltica), à travers l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Mise en place d'une ligne ferroviaire à écartement standard de 1 435 mm sur le corridor Rail Baltica (ou Rail Baltica), à travers l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie (partie II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltica (ou Rail Baltica) – Mise en place d'une ligne ferroviaire à écartement standard de 1 435 mm en Estonie, en Lettonie et Lituanie (partie III)	129,97	110,47	6,92
Liaison Lyon-Turin	2007-EU-06010-P	Nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin — Partie commune franco-italienne de la section internationale (études et travaux)	489,66	235,62	235,62
	2014-EU-TM-0401-M	Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM)	1 915,05	813,78	210,06

Infrastructure de transport phare	Action	Intitulé	Montant actualisé du coût admissible maximal	Montant actualisé du cofinancement de l'UE alloué au projet	Montant actualisé du cofinancement versé par l'UE
Tunnel de base du Brenner	2014-EU-TM-0186-S	Tunnel de base du Brenner – Études	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Tunnel de base du Brenner – Travaux	2 196,60	878,64	311,10
Liaison fixe du Fehmarn Belt	2007-EU-20050-P	Liaison fixe rail/route du Fehmarn Belt	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Tunnel du Fehmarn Belt – liaison fixe routière et ferroviaire entre la Scandinavie et l'Allemagne	1 472,50	589,00	11,40
Y basque et sa connexion avec la France	2007-EU-03040-P	Ligne ferroviaire à grande vitesse Paris-Madrid – tronçon Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Corridor Atlantique – tronçon Bergara-San Sebastian-Bayonne. Études, travaux et services pour des travaux complémentaires. Phase 1	1 147,44	459,30	183,55
Liaison Seine-Escaut	2007-EU-30010-P	Réseau fluvial Seine-Escaut – tronçon transfrontalier entre Compiègne et Gand	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	1 464,78	634,14	156,55
Autoroute A1 en Roumanie	2010RO161 PR010	Construction de l'autoroute Orăştie-Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Construction du tronçon d'autoroute Lugoj-Deva, lots 2, 3 et 4 (section Dumbrava-Deva) – phase 2	516,70	395,00	88,40

Infrastructure de transport phare	Action	Intitulé	Montant actualisé du coût admissible maximal	Montant actualisé du cofinancement de l'UE alloué au projet	Montant actualisé du cofinancement versé par l'UE
Ligne ferroviaire E59	2007PL161 PR001	Modernisation de la ligne ferroviaire E59 sur le tronçon Wrocław-Poznań, phase II, tronçon entre Wrocław et la frontière de la voïvodie de Basse-Silésie	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	<i>Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu</i> (construction d'une liaison ferroviaire entre les ports de Szczecin et de Świnoujście)	141,06	119,90	32,42
TOTAL			12 104,61	5 867,59	2 354,94

Annexe V – Vue d'ensemble des retards dans la mise en œuvre des actions sélectionnées

Code du projet	Intitulé du projet	Projet achevé? (oui/non)	Date de mise en service initiale (convention de subvention)	Date de fin initiale	Date de fin effective	Durée initiale (en mois)	Durée effective (en mois)	Retard (en mois)	Retard par rapport à la durée initiale du projet (en %)
2014-EU-TMC-0560-M	Mise en place d'une ligne ferroviaire à écartement standard de 1 435 mm sur le corridor Rail Baltic (ou Rail Baltica), à travers l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie	non	1.3.2015	31.12.2020	31.12.2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Mise en place d'une ligne ferroviaire à écartement standard de 1 435 mm sur le corridor Rail Baltic (ou Rail Baltica), à travers l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie (partie II)	non	16.2.2016	31.12.2020	31.12.2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic (ou Rail Baltica) – Mise en place d'une ligne ferroviaire à écartement standard de 1 435 mm en Estonie, en Lettonie et Lituanie (partie III)	non	6.2.2017	31.12.2023	31.12.2023	82	82	0	0,00
2010RO161PR010	Construction de l'autoroute Orăștie-Sibiu	non	20.6.2011	18.12.2013	31.12.2019	29	102	73	251,72

Code du projet	Intitulé du projet	Projet achevé? (oui/non)	Date de mise en service initiale (convention de subvention)	Date de fin initiale	Date de fin effective	Durée initiale (en mois)	Durée effective (en mois)	Retard (en mois)	Retard par rapport à la durée initiale du projet (en %)
2017RO16CFMP012	Construction du tronçon d'autoroute Lugoj-Deva, lots 2, 3 et 4 (section Dumbrava-Deva) – phase 2	non	27.11.2013	27.5.2016	31.12.2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Tunnel de base du Brenner – Études	non	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2014-EU-TM-0190-W	Tunnel de base du Brenner – Travaux	non	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2007PL161PR001	Modernisation de la ligne ferroviaire E59 sur le tronçon Wrocław-Poznan, phase II, tronçon entre Wrocław et la frontière de la voïvodie de Basse-Silésie	oui	1.1.2009	30.6.2015	31.12.2018	77	119	42	54,55
2015-PL-TM-0125-W	<i>Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu</i> (construction d'une liaison ferroviaire entre les ports de Szczecin et de Świnoujście)	non	30.8.2016	31.12.2020	30.6.2022	52	70	18	34,62

Code du projet	Intitulé du projet	Projet achevé? (oui/non)	Date de mise en service initiale (convention de subvention)	Date de fin initiale	Date de fin effective	Durée initiale (en mois)	Durée effective (en mois)	Retard (en mois)	Retard par rapport à la durée initiale du projet (en %)
2007-EU-06010-P	Nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin — Partie commune franco-italienne de la section internationale (études et travaux)	oui	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0401-M	Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM)	non	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2021	71	95	24	33,80
2007-EU-30010-P	Réseau fluvial Seine-Escaut – tronçon transfrontalier entre Compiègne et Gand	oui	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	non	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2022	71	107	36	50,70
2007-EU-20050-P	Liaison fixe rail/route du Fehmarn Belt	oui	1.6.2008	31.12.2013	31.12.2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Tunnel du Fehmarn Belt – liaison fixe routière et ferroviaire entre la Scandinavie et l'Allemagne	non	1.1.2017	31.12.2019	31.12.2020	35	47	12	34,29

Code du projet	Intitulé du projet	Projet achevé? (oui/non)	Date de mise en service initiale (convention de subvention)	Date de fin initiale	Date de fin effective	Durée initiale (en mois)	Durée effective (en mois)	Retard (en mois)	Retard par rapport à la durée initiale du projet (en %)
2007-EU-03040-P	Ligne ferroviaire à grande vitesse Paris-Madrid – tronçon Vitoria-Dax	oui	1.1.2008	31.12.2013	31.12.2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Corridor Atlantique – tronçon Bergara-San Sebastian-Bayonne. Études, travaux et services pour des travaux complémentaires. Phase 1	non	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2023	71	119	48	67,61

Source: Cour des comptes européenne. La colonne «Date de fin effective» indique la date figurant dans la convention de subvention telle qu'elle a été modifiée en dernier lieu ou la date d'achèvement actuellement prévue selon les promoteurs des projets.

Annexe VI – Vue d'ensemble de l'évolution des dotations initiales pour les 17 actions examinées (millions d'euros)

A. Pour les six actions clôturées

Infrastructure de transport phare	Dotation initiale	Dernière dotation	Cofinancement de l'UE à la clôture de l'action	Différence totale par rapport à la dotation initiale	Différence totale par rapport à la dernière dotation
Axe Rail Baltica	s.o.	s.o.	s.o.	-	-
Liaison Lyon-Turin	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Tunnel de base du Brenner	s.o.	s.o.	s.o.	-	-
Liaison fixe du Fehmarn Belt	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Y basque et sa connexion avec la France	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Liaison Seine-Escaut	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Autoroute A1	363,0	363,0	306,0	-*	-*
Ligne ferroviaire E59	160,6	160,6	160,6	-	-
TOTAL	2 024,5	1 362,4	992,1	975,4	313,28

* Réduction indépendante de la mise en œuvre (liée à des dépenses inéligibles).

Source: Cour des comptes européenne.

B. Pour les 11 actions en cours

Infrastructure de transport phare	Dotations initiales	Dernière dotations	Cofinancement de l'UE à la clôture de l'action	Différence totale par rapport à la dotation initiale	Différence totale par rapport à la dernière dotation
Axe Rail Baltica	743,9	682,9	Non déterminé à ce stade	61,0	Non déterminée à ce stade
Liaison Lyon-Turin	813,8	813,8	Non déterminé à ce stade	0	Non déterminée à ce stade
Tunnel de base du Brenner	1 181,5	1 181,5	Non déterminé à ce stade	0	Non déterminée à ce stade
Liaison fixe du Fehmarn Belt	589,0	589,0	Non déterminé à ce stade	0	Non déterminée à ce stade
Y basque et sa connexion avec la France	459,3	459,3	Non déterminé à ce stade	0	Non déterminée à ce stade
Liaison Seine-Escaut	979,7	634,1	Non déterminé à ce stade	345,5	Non déterminée à ce stade
Autoroute A1	395,0	395,0	Non déterminé à ce stade	0	Non déterminée à ce stade
Ligne ferroviaire E59	119,9	119,9	Non déterminé à ce stade	0	Non déterminée à ce stade
TOTAL	5 282,1	4 875,5		406,6	

Abréviations et glossaire

Action – Aux fins du présent rapport, le terme «action» désigne une partie plus petite d'un projet d'infrastructure de transport phare qui a été cofinancée par l'UE, au titre soit d'une convention de subvention soit d'un programme opérationnel. Il peut s'agir, par exemple, d'une étude de faisabilité, d'une étude technique ou de travaux.

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.

FC (Fonds de cohésion) – Fonds visant à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en finançant des projets liés à l'environnement et au transport dans les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union.

FEDER (Fonds européen de développement régional) – Fonds d'investissement visant à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'UE en remédiant aux déséquilibres régionaux par un soutien financier à la création d'infrastructures et par des investissements porteurs en matière de création d'emplois, principalement pour les entreprises.

Fonds ESI (Fonds structurels et d'investissement européens) – L'UE octroie plus de la moitié de ses financements par l'intermédiaire des cinq Fonds structurels et d'investissement européens. Ces fonds sont gérés conjointement par la Commission européenne et les États membres de l'UE. Ils comprennent: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

GPSO (Grand projet du sud-ouest) – Projet de construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse partiellement mixte à écartement UIC qui relie Bordeaux à la frontière franco-espagnole. La ligne aurait une longueur de 279 km, avec une vitesse d'exploitation de 320/220 km/h, et un coût total estimé à 13,6 milliards d'euros hors TVA. Elle a été projetée il y a un certain temps, mais ce projet a été reporté.

INEA (Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux) – Agence qui a succédé à l'agence exécutive pour le réseau transeuropéen de transport (RTE-T EA) et a été créée par la Commission européenne en 2006 afin de gérer la mise en œuvre technique et financière de son programme RTE-T. L'INEA a débuté le 1^{er} janvier 2014 ses activités de mise en œuvre de certaines parties des programmes de l'UE suivants: le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), Horizon 2020 et d'anciens programmes (RTE-T et Marco Polo 2007-2013).

Infrastructure de transport phare – Aux fins du présent rapport, toute infrastructure de transport cofinancée par l'UE dont le coût total éligible affecté dépasse le milliard d'euros. Ce type d'infrastructure présente en outre les caractéristiques suivantes: le montant du cofinancement de l'UE affecté ou décaissé est important (sans application d'un quelconque seuil quantitatif); l'infrastructure de transport phare relève du réseau de transport de l'UE (notamment en ce qui concerne les liaisons transfrontalières) et elle est censée produire des effets transformateurs sur le plan socioéconomique.

MIE (Mécanisme pour l'interconnexion en Europe) – Mécanisme qui, depuis 2014, fournit un soutien financier à trois secteurs: les transports, l'énergie ainsi que les technologies de l'information et de la communication. Dans ces trois domaines, le MIE établit des priorités en matière d'investissements qui devraient être mises en œuvre au cours des dix prochaines années. Pour le transport, les priorités sont les corridors de transport interconnectés et les transports plus propres.

RTE-T (Réseaux transeuropéens de transport) – Ensemble planifié de réseaux de transport routier, ferroviaire, aérien et navigable 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.

Valeur ajoutée européenne – Valeur qui résulte d'une intervention de l'UE, en plus de la valeur qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres.

Zone d'attraction – Zone d'influence estimée liée à l'infrastructure à construire. Aux fins du présent rapport, nous avons défini des zones de temps de trajet de 15, 30 et 60 minutes jusqu'à l'infrastructure de transport phare et calculé le nombre de personnes vivant dans ces zones pour évaluer l'évolution potentielle du trafic de passagers pour chaque infrastructure.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE L'UE: ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE DES MÉGAPROJETS POUR GÉNÉRER L'EFFET DE RÉSEAU DANS LES DÉLAIS PRÉVUS».

SYNTHÈSE

Réponse commune de la Commission aux points I à IV

L'achèvement du réseau transeuropéen de transport est une priorité majeure pour l'Union. Comme convenu par les États membres lors de l'adoption du règlement (UE) n° 1315/2013, la date limite pour la réalisation du réseau central est fixée à 2030. Ce réseau à l'échelle européenne reliera les réseaux de transport nationaux et développera leur interopérabilité. Pour ce faire, il convient de s'attaquer aux goulets d'étranglement importants et aux principaux chaînons manquants, en particulier lorsque les connexions transfrontalières n'existent pas ou ne sont plus en mesure de fournir des solutions modernes de transport. Dans certains cas, cela exige des investissements importants, nécessaires à la mise en place d'un réseau cohérent et pleinement fonctionnel. L'analyse coûts-avantages et les prévisions de trafic ont été prises en compte avant d'adopter des décisions de cette importance. Grâce à la mise en œuvre de ces grands projets d'infrastructures, des modes de transport plus respectueux de l'environnement (rail et voies navigables intérieures) deviennent de véritables options pour le trafic de passagers et de marchandises.

La Commission note que des progrès satisfaisants ont été accomplis en vue d'achever le réseau central du RTE-T, grâce au travail des États membres et des gestionnaires d'infrastructures, ainsi qu'au soutien de la Commission. Un délai commun fixé pour tous les États membres a permis de créer une dynamique les conduisant dans de nombreux cas à planifier leurs travaux en conséquence. Grâce aux effets de réseau induits par cette coordination, les retombées positives des projets seront accrues.

La Commission a déployé de nombreux efforts pour faire en sorte que les projets transfrontaliers examinés dans le présent rapport soient réalisés. Tous ces projets sont d'une grande complexité, et nécessitent une coopération étroite et permanente entre les États membres. Les interventions de la Commission, qui ne sont pas nécessairement de nature juridique, ont souvent été déterminantes pour garantir la mise en œuvre des projets en question. Par exemple, les coordonnateurs européens ont collaboré constamment avec les partenaires des divers États membres et participé directement aux conseils d'administration des entités conjointes pour les projets transfrontaliers. Compte tenu du contexte politique sensible dans lequel s'effectuent ces investissements de grande envergure, les activités exercées par les coordonnateurs qui rencontrent les ministres, les parties prenantes, les gestionnaires de projets, etc., sont fondamentales. Le Conseil a reconnu «le rôle important que les coordonnateurs européens jouent pour faciliter la mise en œuvre rapide et efficace des corridors de réseau central multimodaux».¹

L'aide financière apportée par l'UE aux projets a également été déterminante pour l'engagement à long terme et la création d'un environnement stable aux fins de la mise en œuvre de ces projets. Le

¹ «Conclusions du Conseil sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour les transports», 5 décembre 2017.

mécanisme pour l'interconnexion en Europe est un outil essentiel à la mise en œuvre des projets transfrontaliers, comme l'ont reconnu bon nombre d'entités responsables de projets audités dans le présent rapport. Le Fonds de cohésion et le FEDER ont permis la mise en œuvre de projets d'infrastructures de transport destinés à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. En parallèle, la Commission a fait en sorte que les règles de financement des divers fonds de l'UE soient correctement appliquées et a contrôlé cette application.

La Commission estime donc que, sans le contrôle de l'application du cadre RTE-T, le soutien financier de l'UE et ses interventions politiques, les projets concernés n'auraient probablement jamais vu le jour.

La Commission reconnaît que des projets d'infrastructures d'une telle ampleur demandent beaucoup de temps. C'est le cas pour tous les investissements dans des infrastructures de transport de cette envergure, mais cela se comprend encore davantage pour les projets transfrontaliers évalués dans le cadre du présent audit (participation de plusieurs États membres, discussions budgétaires, complexité technique de la réalisation de tunnels ou de projets nouveaux, complexité administrative des procédures d'octroi de permis, etc.). Étant donné que les projets s'étoffent au cours des étapes préparatoires, il est normal qu'ils évoluent également en termes de portée, d'alignement, de paramètres techniques, etc., sur la base de la contribution précieuse apportée par les consultations publiques. Il est tout aussi normal que ces adaptations des projets entraînent une évolution des coûts et des avantages socio-économiques. Un écart par rapport aux coûts et à la mise en œuvre en temps utile ne devrait donc être évalué qu'à partir de la décision finale d'investissement et non à un stade antérieur.

La Commission souligne que les projets transfrontaliers sont en voie de réalisation pour 2030. Des efforts supplémentaires sont nécessaires. La Commission continuera de coopérer étroitement avec les parties concernées. Elle a prévu de proposer une révision du règlement RTE-T en 2021, qui donnera l'occasion de faire le point sur les progrès accomplis et, le cas échéant, d'adapter les outils afin d'atteindre l'objectif d'un réseau RTE-T pleinement opérationnel et interopérable dans les délais fixés.

Enfin, la Commission note que la notion de «mégaprojet», utilisée dans le présent rapport, ne trouve aucune correspondance dans un acte de base, dans les programmes en cours ou à venir, ou dans une définition opérationnelle au niveau de l'UE.

OBSERVATIONS

16. La Commission reconnaît qu'il existe un risque élevé pour certains mégaprojets visés par la Cour des comptes (ci-après dénommés «infrastructures de transport phares») de ne pas fonctionner pleinement en 2030, ce qui n'est toutefois pas une exigence du règlement RTE-T. Elle souligne que la plupart des «infrastructures de transport phares» seront opérationnelles à cette date et que les exigences du RTE-T seront respectées. Le système de transport de l'UE connaîtra ainsi une amélioration notable.

En ce qui concerne les points 16, 17 et 19 ainsi que le tableau 2, la Commission évalue l'état d'avancement des projets audités de la manière suivante:

Rail Baltica:

Le projet Rail Baltica devrait s'achever, être conforme aux exigences du RTE-T et pleinement opérationnel avant 2030, notamment les «lignes d'accès» en Pologne, voir également les réponses aux points 69 à 71.

L'audit national letton a comparé le calendrier initial de la convention de subvention de 2014 (dans lequel l'acquisition de terres en Lettonie était programmée jusqu'en décembre 2019) à la date communiquée en 2019 (12/2022). Dans l'intervalle, la convention de 2014 a été étendue et la nouvelle échéance fixée pour l'acquisition de terres en Lettonie est décembre 2022. Au lieu de constituer un retard, le nouveau délai traduit les mises à jour des plans d'acquisition de terres en mettant l'accent sur les domaines prioritaires dans lesquels des contrats de construction ont été signés, tandis que d'autres mesures d'expropriation seront programmées postérieurement à une réforme municipale.

Lyon-Turin:

D'après la planification actuelle, la section transfrontalière de 57,5 km, y compris le tunnel Lyon-Turin, sera achevée avant l'échéance de 2030 et conforme aux exigences du RTE-T.

Les lignes d'accès italiennes seront pleinement conformes aux normes RTE-T d'ici 2030, avec la construction de la nouvelle ligne d'accès entre Avigliana et Orbassano et la mise à niveau entre Bussoleno et Avigliana.

Du côté français, la ligne conventionnelle existante, qui sert actuellement de ligne d'accès, est à présent conforme à la plupart des paramètres du RTE-T. Les exigences qui ne sont pas remplies sont liées à la vitesse (certaines sections autorisent 90 km/h au lieu de 100 km/h en raison de la pente de 25 ‰) et au système ERTMS, dont la mise en place est prévue d'ici 2030 dans le plan national de mise en œuvre.

Tunnel de base du Brenner:

La date d'ouverture officielle actuelle du tunnel est 2028.

L'équipement ERTMS des lignes d'accès nord existantes est l'une des trois mesures qui s'inscrivent dans le dispositif de démarrage du «Digitale Schiene Deutschland Programm» à partir de 2020, dont les travaux de mise en œuvre ont déjà commencé et sont budgétés.

En outre, le groupe de travail «Infrastructure» de la plateforme du corridor du Brenner a rassemblé des informations montrant également que les voies d'accès en Allemagne et en Italie seront pleinement conformes au règlement RTE-T d'ici 2030. Par ailleurs, il confirme la mise en œuvre du système ERTMS sur les voies d'accès existantes en Allemagne d'ici 2027.

Fehmarn Belt:

La date prévue pour l'ouverture de la liaison du Fehmarn Belt et de ses voies d'accès est 2028.

En ce qui concerne les voies d'accès allemandes vers le tunnel du Fehmarn Belt: le début des travaux de construction est prévu pour 2021/22, leur durée étant estimée à 5,5 ans. Ils seront donc réalisés d'ici 2028 au plus tard, ce qui donne une marge de 3 ans pour respecter l'échéance fixée par le règlement RTE-T. En outre, la planification officielle pour le franchissement du Fehmarnsund prévoit également une ouverture en 2028, de manière à ce que les voies d'accès au tunnel soient disponibles en pleine capacité à l'ouverture du tunnel.

Par conséquent, les voies d'accès au tunnel seront disponibles en pleine capacité et conformes aux exigences du RTE-T lorsque le tunnel ouvrira.

Y basque:

La Commission confirme que, du côté français, le nouvel alignement de la frontière vers le réseau français à grande vitesse sera retardé. Toutefois, elle négocie actuellement avec la France la mise à niveau de la ligne existante entre Bordeaux et la frontière, en la reliant à l'Y basque, pour qu'elle soit prête en même temps que celui-ci. La Commission considère que la principale question est de veiller à ce que la capacité de la ligne augmente progressivement sur le site français, afin de gérer l'augmentation du trafic, notamment du trafic de fret.

L'Y basque sera conforme aux exigences du RTE-T avant 2030. La Commission insiste sur le fait que la mise à niveau de la ligne existante du côté français devrait également assurer le respect des exigences.

Seine-Escaut:

Le canal Seine-Nord Europe devrait être en service pour la fin 2028.

Toutes les constructions et mises à niveau prévues pour que le réseau Seine-Escaut parvienne au fonctionnement attendu seront achevées d'ici 2030, conformément à la décision d'exécution de juin 2019. Il s'agit notamment des itinéraires principaux reliant le bassin de la Seine au bassin de l'Escaut. Sur le réseau d'environ 1 100 km, le calendrier prévoit 2032 comme date d'achèvement pour une seule section périphérique d'environ 30 km (Bray-Nogent).

La liaison Seine-Escaut vers Zeebrugge est actuellement à l'étude, un plan d'investissement étant attendu pour décembre 2023 conformément à la décision d'exécution. Une liaison devrait être mise en place avant la fin 2030.

Autoroute A1 en Roumanie

La section restante de l'autoroute roumaine A1 (Sibiu-Pitesti) devrait être en construction pendant la période actuelle de financement (2014-2020) et pendant la période suivante.

E59:

La ligne E59 est une infrastructure déjà existante et opérationnelle. Aucun projet d'extension n'est associé à cette ligne, qui est en cours de mise à niveau uniquement. Ces mises à niveau devraient s'achever d'ici 2030 au plus tard, y compris pour les tronçons les plus périphériques, comme l'ont indiqué les autorités polonaises compétentes.

En ce qui concerne la ligne E59, les exigences du RTE-T seront également remplies avant 2030.

18. La Commission reconnaît qu'il existe des risques de retard dans la construction de certaines «infrastructures de transport phares» ou de leurs infrastructures secondaires. Toutefois, cela ne mettra pas en péril l'efficacité du fonctionnement des corridors du RTE-T, qui seront opérationnels en 2030 et bénéficieront déjà de la réalisation des différents projets. Des effets de réseau très positifs seront ainsi déjà obtenus en 2030.

Encadré 1. Liaison manquante entravant la mise en place du corridor et du réseau

La Commission est d'avis qu'une section en phase d'étude en 2019 n'entrave pas l'achèvement du projet pour l'échéance de 2030. Il est très probable que l'Y basque sera terminé d'ici cette date. La France a en effet reporté au-delà de 2037 la nouvelle ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Dax, puis de Dax jusqu'à la frontière. Pour la deuxième meilleure option, toutefois, la Commission européenne a ouvert des discussions avec les autorités françaises et le réseau de la SNCF afin que la ligne existante soit mise à niveau à temps pour le démarrage de l'exploitation de l'Y basque. Cela permettra de disposer d'une connexion transfrontalière efficace de capacité suffisante.

En outre, la Commission invite la Cour des comptes à prendre en considération le fait que le tronçon international entre Perpignan et Figueras est actuellement géré par LFP Perthus (en copropriété par la France et l'Espagne). Le nombre de trains augmente et devrait être multiplié par cinq pour 2026, étant donné l'adaptation en cours du réseau espagnol au gabarit UIC (Valence-Tarragone-Barcelone).

La construction de l'Y basque combinée à la mise à niveau de la ligne existante entre Bordeaux et la frontière permettra d'accroître la capacité et de faciliter les opérations de fret.

25. La Commission estime avoir utilisé de manière appropriée les outils et ressources existants pour favoriser l'achèvement des projets et soutenir les États membres sur cette voie (décisions de

financement, INEA, coordonnateurs, participation aux conseils de surveillance, réunion du forum sur les corridors, programmes de travail pour les corridors, rapports au Parlement, conférences, réunions bilatérales et multilatérales, décisions d'exécution, etc.). Les mesures prises jusqu'ici par la Commission vont bien au-delà des dispositions de l'article 56.

26. La Commission n'a pas encore utilisé la procédure de l'article 56, car elle considère qu'il existe d'autres outils plus efficaces pour «inciter les États membres à planifier et à mettre en œuvre plus rapidement ces infrastructures», par exemple, les travaux des coordonnateurs, les décisions d'exécution, etc.

27. La Commission souligne la complexité de ces projets transfrontaliers quant aux aspects/facteurs techniques, financiers, ou concernant la dimension, la planification, l'action, et l'opinion publique.

Se référant aux conclusions établies dans l'encadré 2, la Commission estime que les projets d'infrastructures comme le canal Seine-Nord Europe ou le tunnel ferroviaire Lyon-Turin sont des vecteurs de changement. L'analyse ne devrait pas se fonder uniquement sur les voies navigables intérieures et le trafic ferroviaire, car il existe peu de trafic actuellement du fait de l'état des infrastructures (le canal Seine-Nord Europe n'existe pas encore et la liaison ferroviaire actuelle entre Lyon et Turin n'est pas adaptée au transport de marchandises par cette voie).

Voir la réponse de la Commission à l'encadré 2.

Encadré 2 - Différences notables entre les volumes de trafic réels et ceux prévus

Même si la Commission reconnaît la nécessité de gérer un certain nombre de mesures d'accompagnement pour garantir une utilisation optimale des infrastructures nouvellement construites, elle considère que «*les différences notables entre les volumes de trafic réels et ceux prévus*» n'est pas un problème en soi et que dans plusieurs cas, au contraire, les niveaux de trafic prévus ont été calculés avec prudence.

31. La Commission convient que les analyses coûts-avantages dépendent de la méthodologie utilisée et des hypothèses formulées. Le fait que plusieurs analyses aient été préparées pour chacun des projets montre que cet outil est utilisé en continu. Selon la Commission, il est naturel que les résultats des analyses évoluent en fonction des modifications apportées aux projets (étendue, exigences techniques, etc.) sur la base des analyses précédentes.

Encadré 4 - Exemples de conclusions découlant d'analyses coûts-avantages

Se référant à cette section, la Commission souligne ce qui suit:

(1) Une analyse coûts-avantages actualisée incluant tous les éléments du projet final sera requise lors de l'introduction d'une demande de cofinancement de l'UE, montrant que les analyses ont été correctement utilisées dans la prise de décision.

(2) De l'avis de la Commission, la réévaluation à partir de 2018 ne devrait pas être considérée comme une analyse coûts-avantages. Sa méthodologie a été remise en question dans le cadre du débat italien au regard du non-respect des lignes directrices italiennes.

(3) Pour Rail Baltica, la Commission considère que, même si trois analyses différentes concernant le coût et les avantages de Rail Baltica ont été réalisées, la portée des trois études n'était pas du tout la même et leurs objectifs étaient très différents. COWI (2007) était une étude de pré-faisabilité détaillant plusieurs options qui visaient à renforcer la connectivité ferroviaire entre les États baltes et au-delà, l'une des options étant une nouvelle connexion à écartement standard (1 435 mm). Compte tenu de cette portée, l'étude n'était pas une analyse coûts-avantages standard, et il n'y a pas eu de prévisions de trafic détaillées ou de calculs du CAPEX. Les études AECOM (2011) et EY (2017) peuvent par ailleurs être considérées comme des analyses coûts-avantages, même s'il convient de souligner qu'elles différaient par leur portée et leurs objectifs. AECOM a servi à établir la faisabilité

initiale fondée sur l'analyse coûts-avantages pour Rail Baltica et à justifier la prise de décision politique à un stade précoce; EY (2017) était demandée pour tenir compte des nouveaux développements, y compris d'un accord sur l'alignement du trajet, notamment avec l'intégration de la ligne dans la ville de Riga et la liaison Kaunas-Vilnius. Toutes les études ont été menées de manière transparente et sont à la disposition du grand public.

(4) En ce qui concerne le tunnel de base du Brenner (BBT), la Commission considère que l'analyse coûts-avantages de 2019 s'appuie en partie sur l'étude de scénario allemande publiée plus tôt en 2019. Tous les scénarios analysés dans le cadre de l'analyse coûts-avantages présentent un ratio positif supérieur aux chiffres indiqués dans l'analyse de 2007. En ce qui concerne l'absence d'étude de trafic, la Commission note qu'à l'heure actuelle, les efforts déployés par les trois États membres pour produire des prévisions communes de trafic sont en cours et que les résultats devraient être produits en 2020.

En conclusion, la Commission considère que les exemples cités par la Cour des comptes montrent l'utilisation systématique des analyses coûts-avantages à toutes les étapes importantes des projets.

32. La Commission n'a pas accès à des informations détaillées concernant l'analyse de ces experts externes et les outils utilisés pour leur évaluation. Par conséquent, la Commission et les parties intéressées ne sont pas en mesure d'évaluer les conclusions.

Puisque la notion d'infrastructure de transport phare ne trouve pas de correspondance dans le cadre juridique de l'UE, l'analyse menée jusqu'à présent ne peut être en adéquation exacte avec la notion définie par la Cour des comptes.

La Commission estime que les analyses coûts-avantages ont été correctement utilisées comme outil de prise de décision. À titre d'exemple, pour Rail Baltica, les analyses coûts-avantages ultérieures ont servi de base à la prise de décision concernant le projet. Dans ce cas, les coûts ont été ventilés par pays, mais les avantages ne peuvent se matérialiser que grâce au projet dans son ensemble.

33. En gestion partagée, pour les réseaux de transport relevant de l'objectif thématique n° 7, seuls les grands projets dépassant 75 millions d'EUR en coûts totaux éligibles sont évalués par la Commission.

34. La Commission souligne que, en ce qui concerne la politique de cohésion pour la période de programmation 2021-27, les États membres sont responsables de la sélection et de l'approbation de toutes les opérations cofinancées par les fonds, quels que soient les montants financiers qu'ils représentent. Dans ce processus, les autorités de gestion doivent veiller à ce que toutes les opérations soient conformes aux règles d'éligibilité applicables aux dépenses concernées, ainsi qu'aux normes de qualité clairement indiquées à l'article 67 de la proposition de règlement portant dispositions communes [voir notamment l'article 67, paragraphe 3, points c), d) et e)]; plus précisément, il convient de:

- veiller à ce que les opérations sélectionnées présentent le meilleur rapport entre le montant de l'aide, les activités entreprises et la réalisation des objectifs;

- vérifier que le bénéficiaire dispose des ressources financières et des mécanismes de financement nécessaires pour couvrir les frais d'exploitation et d'entretien, et assurer leur durabilité financière;

- veiller à ce que les opérations sélectionnées qui relèvent du champ d'application de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil fassent l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement ou d'une procédure de vérification préliminaire et à ce que l'évaluation de solutions de substitution ait été dûment prise en compte.

Ces dispositions s'appliquent à toutes les opérations; par conséquent, la formulation est résolument générale, pour permettre d'adapter la charge administrative au type et à la taille des opérations. Une application spécifique de ces conditions sera faite au cas par cas dans le cadre de la définition des critères de sélection.

Sur la base de l'expérience acquise au cours de la période 2014-2020, les États membres ont mis en place et/ou étoffé des cadres nationaux d'évaluation économique, notamment l'analyse coûts-avantages pour des investissements plus importants si nécessaire. Pour les projets de plus grande envergure, la Commission attend des États membres qu'ils continuent d'appliquer des normes de qualité appropriées, comme indiqué dans les meilleures pratiques internationales en matière d'ACA et dans le guide de l'analyse coûts/avantages 2014-2020, au-delà de la disposition législative lorsque les dispositions finales ne contiennent pas l'exigence explicite d'une analyse coûts-avantages.

En outre, la Commission a l'intention de promouvoir davantage l'analyse coûts-avantages pour des projets de moindre envergure également. Afin de faciliter ce processus, elle publiera un vade-mecum simplifié pour l'analyse coûts-avantages, contenant un outil «prêt à l'emploi» issu des meilleures pratiques internationales en matière d'application des principes de l'ACA à différents projets, également à une échelle plus réduite.

35. Les prévisions de trafic font partie de l'analyse coûts-avantages et sont établies pour tous les projets cofinancés. La notion d'infrastructure de transport phare n'ayant pas d'équivalence dans le cadre juridique de l'UE, l'analyse effectuée jusqu'à présent n'a pas pu correspondre exactement au concept défini par la Cour des comptes européenne.

38. Le tunnel de base Lyon-Turin sera opérationnel pendant bien plus de 50 ans.

40. Une consultation publique adéquate est l'une des conditions permettant que les investissements produisent des avantages socio-économiques optimaux, notamment s'il est garanti que les points de vue et les intérêts de toutes les parties prenantes sont dûment pris en compte. Il est ainsi garanti que les projets optimisent le bien-être social également sous l'angle des dimensions territoriale et sociale, environnementale et économique. Ce processus est en effet complexe et peut occasionner des retards dans les projets.

La Commission note que même la participation la plus professionnelle des parties prenantes n'empêche pas nécessairement des recours contre les permis devant les tribunaux administratifs.

41. Chaque fois que des parties prenantes se tournent vers la Commission sur des projets RTE-T spécifiques, celle-ci veille tout particulièrement à expliquer la dimension européenne du projet. Tel a été le cas pour Rail Baltica, ainsi que pour d'autres infrastructures de transport phares (BBT, Fehmarn Belt, Seine-Escaut et autres).

43. En ce qui concerne l'autoroute A1 en Roumanie, la Commission note que la consultation des parties prenantes a contribué à rendre le projet conforme à la législation environnementale de l'UE. Toutefois, elle reconnaît que les modifications nécessaires du projet ont été incorporées tardivement et que le projet a connu en pratique des retards supplémentaires.

44. Il convient de noter que ces coûts impliquent le maintien d'une certaine organisation fournissant des services pertinents et préparant le démarrage en temps utile des travaux nécessaires.

45. La Commission note que la quasi-totalité des projets d'infrastructure d'une telle ampleur est mise en œuvre sur plusieurs décennies, indépendamment du financement de l'UE.

Elle souligne également que les infrastructures de transport phares auditées figurent parmi les plus complexes et ardues sur le plan technique de la mise en œuvre. Comme souvent pour les projets d'infrastructure de cette envergure, une estimation initiale est effectuée et actualisée ensuite au cours de la réalisation.

À titre d'exemple de projets non financés par l'UE, la construction du tunnel du Gothard a duré plus de 15 ans.

46. La Commission considère que, si une priorité de financement spécifique est fixée pour les «infrastructures de transport phares», cela équivaut à allouer des fonds à ces projets. L'actuel règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et la proposition de règlement MIE II ne font aucune distinction entre les projets des initiatives phares et les autres. C'est pourquoi toute priorité de financement axée exclusivement sur ce type de projets irait à l'encontre des dispositions du règlement MIE.

En outre, la Commission considère que la pratique actuelle d'appels à propositions concurrentiels incite fortement les promoteurs de projets à progresser sur leurs projets et garantit la préparation et la mise en œuvre de projets de qualité.

47. La Commission considère qu'il appartient aux promoteurs de projets de définir l'étendue adéquate de leurs projets sous différents angles (géographique, technique, chronologique, etc.) et d'en organiser le déroulement.

La Commission met l'accent sur le faible coût administratif du programme MIE, qui a été reconnu par plusieurs audits.

Si la Commission approuve en effet une vision intégrée des projets, il appartient aux promoteurs de ces projets de présenter leur candidature dans l'environnement concurrentiel de l'appel à propositions. L'existence d'une seule convention de subvention pour une infrastructure de transport phare n'empêche pas des retards, ou des modifications de son étendue.

48. Des procédures sont en place pour donner une vue d'ensemble appropriée; en outre, la Commission continuera de proposer une assistance au développement de projets aux bénéficiaires et aux promoteurs de projets par l'intermédiaire de la plateforme de conseil InvestEU (qui devrait être opérationnelle en 2021 en vertu du nouveau cadre législatif concernant le cadre financier pluriannuel 2021-2027).

49. Il existe pour tous les grands projets d'infrastructures une première phase au cours de laquelle la faisabilité de l'idée initiale est évaluée. En général, différentes options sont examinées et il est donc normal que la conception et l'étendue évoluent, en particulier à l'issue de consultations publiques ou à la suite d'évaluations des incidences sur l'environnement. Des modifications de la conception et de l'étendue ne génèrent pas seulement des coûts supplémentaires, mais également des bénéfices supplémentaires.

50. Selon la Commission, il est très complexe de comparer des estimations de coûts effectuées à différents stades des projets lorsque l'étendue, l'alignement, certains éléments supplémentaires, etc., sont modifiés.

En ce qui concerne l'annexe III, la Commission considère que tout calcul des augmentations de coûts devrait tenir pleinement compte des facteurs susmentionnés.

Pour les infrastructures de transport phares sélectionnées, la Commission n'est pas en mesure de rapprocher les chiffres fournis, principalement en raison des modifications de l'étendue des projets.

En ce qui concerne les projets ci-après, elle estime qu'il convient de tenir compte des éléments suivants:

Rail Baltica:

L'augmentation des coûts calculée par la Cour des comptes résulte dans une large mesure des coûts supplémentaires liés à l'intégration de la ligne Rail Baltica dans la ville de Riga et du tronçon Kaunas-Vilnius, qui comportera également des avantages.

Lyon-Turin

Le tunnel de base Lyon-Turin sera construit sous la forme d'un tunnel à deux tubes. L'estimation initiale fait référence à un tunnel à un tube.

Tunnel de base du Brenner

Les coûts initiaux estimés d'environ 6 milliards d'EUR ne devraient pas être comparés aux estimations les plus récentes, en raison de la modification du contenu du projet (infrastructures supplémentaires), de l'évolution de l'environnement réglementaire (exigences supplémentaires découlant de l'évaluation des incidences sur l'environnement) et de coûts supplémentaires liés à des essais de fonctionnement et à la mise en service qui n'ont pas été incluses dans les chiffres initiaux.

Fehmarn Belt:

L'estimation initiale figurait dans la loi sur la planification adoptée par le parlement danois en 2008, s'élevant à 6,2 milliards d'EUR (niveau des prix de 2008), et non à 5,016 milliards d'EUR comme indiqué dans le tableau 3. Cette estimation est équivalente à 6,7 milliards d'EUR (niveau des prix de 2019).

Seine-Escaut:

La première estimation de coûts pertinente n'a pu être établie qu'en 2006 après les études de faisabilité; par conséquent, l'estimation initiale devrait être celle de 2007 (4,002 milliards d'EUR).

51. La Commission souligne qu'il incombe au promoteur de projet d'organiser le projet en sections appropriées. L'exemple mentionné concerne les responsabilités nationales.

En ce qui concerne l'autoroute A1 en Roumanie, la Commission estime que les parties soumissionnées (lots) des tronçons d'autoroute sont proportionnelles aux capacités des grandes entreprises européennes de construction. Elle est d'avis que la subdivision des projets peut parfois contribuer à leur livraison en temps utile, par exemple lorsqu'une autorisation est à l'étude pour un tronçon et que les travaux peuvent déjà commencer sur une autre section.

53. La Commission gère efficacement le cofinancement de l'UE, en tenant compte des progrès réels de chaque action.

54. La Commission note qu'une «infrastructure de transport phare» peut être pleinement en service même si les lignes d'accès connexes ne sont pas immédiatement à leur capacité maximale. Du point de vue du réseau, la principale priorité est de supprimer les goulets d'étranglement transfrontaliers.

En ce qui concerne les «infrastructures de transport phares» mentionnées dans la présente section, la Commission dispose des informations suivantes:

Y basque:

Le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (ou GPSO, ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse et entre Bordeaux et Dax) a de fait été reportée unilatéralement par la France au-delà de 2037. C'est la raison pour laquelle une deuxième meilleure option est en cours de discussion entre la Commission et la France, à savoir la mise à niveau de la ligne existante entre Bordeaux et la frontière, de manière à ce qu'une connexion transfrontalière de plus grande capacité soit effectivement en place d'ici à 2030, composée du Y basque relié à une ligne conventionnelle améliorée entre Bordeaux et la frontière.

Tunnel de base du Brenner (BBT):

Conformément au règlement RTE-T et au plan de déploiement du système ERTMS, le BBT et ses lignes d'accès équipées de l'ERTMS devraient être prêts d'ici 2030. Afin d'exploiter pleinement la capacité du BBT, la Commission a cofinancé les études relatives aux lignes d'accès nord et sud. Elle

considère que même sans ces lignes d'accès aménagées, le tunnel de base du Brenner aura une utilité dès le début de son exploitation.

55. La Commission note que de telles circonstances échappent à son contrôle. Dans de nombreux cas, sa participation (par exemple par des conventions de subvention, des décisions d'exécution, le travail des coordonnateurs, etc.) a précisément été le facteur de stabilisation qui garantit la mise en œuvre à long terme.

56. La Commission souligne que les circonstances invoquées par la Cour des comptes échappent à son contrôle. La sécurité routière peut également être renforcée par des mesures administratives (limitations de vitesse, signaux d'arrêt, etc.) sur les routes actuelles.

58. Il est essentiel de préciser que le financement de projets d'infrastructures comporte un niveau de risque dans la mesure où les fonds pourraient ne pas être utilisés en totalité par l'action concernée (auquel cas le financement est réaffecté à d'autres projets). Pour les grands projets d'infrastructures, la sécurisation du financement de l'UE à un stade précoce a un effet de levier indéniable en matière de hiérarchisation des priorités et de financement au niveau local/national. Sans ce «filet de sécurité» par financement préalable de l'UE, la mise en œuvre de ces projets transfrontaliers complexes pourrait être menacée. L'un des cas est le financement de l'UE en faveur du canal Seine-Nord Europe qui, bien que réduit en 2019, a été un facteur déterminant, avec la décision d'exécution, pour garantir l'engagement financier du gouvernement français à l'égard du canal.

59. Les chiffres datent d'avril 2019 dans le cadre d'une analyse du profil des dépenses de la fin 2018. Depuis lors, l'INEA a collaboré, avec le soutien de la Commission, avec les promoteurs de projets pour atténuer les risques, notamment en développant d'éventuelles extensions supplémentaires qui permettraient l'absorption du financement par les projets.

En ce qui concerne les chiffres du tunnel de base du Brenner, l'annexe IV montre que plus de 430 millions d'EUR ont déjà été versés, notamment des paiements intermédiaires remboursant les coûts exposés jusqu'à la fin de 2018 et un nouveau préfinancement en 2019.

La Commission et l'INEA gèrent le budget du MIE avec efficacité. Les financements qui ne sont pas nécessaires dans le cadre de certaines actions en cours relevant du MIE sont réaffectés à d'autres actions relevant du MIE au moyen de nouveaux appels à propositions. Cette gestion des fonds du MIE est correcte.

60. Voir la réponse de la Commission au point 59.

La Commission fait observer que fournir une sécurité à long terme aux promoteurs de projets par l'octroi d'un cofinancement préalable de l'UE signifie que ces mêmes montants ne peuvent être octroyés à d'autres projets. La Commission optimise l'utilisation du cofinancement de l'UE par l'application de l'approche «*use it or lose it*» («capacité utilisée ou perdue»).

La Commission note que le règlement financier autorise des engagements individuels jusqu'à l'année n+1, ce qui signifie que les engagements 2020 doivent être affectés à une action individuelle pour la fin 2021 au plus tard.

Réponse à la rubrique précédant le point 61: la Commission ne considère pas que sa surveillance soit lointaine. Elle exerce un contrôle étroit et approprié.

61. Les coordonnateurs européens participent en qualité d'observateurs à la structure de gouvernance des projets concernés. En particulier, la décision d'exécution de la Commission pour Rail Baltica [C(2018) 6969] prévoit que le coordonnateur européen joue un rôle d'observateur dans la structure de gouvernance du projet (statut d'observateur au sein du conseil de surveillance de l'entreprise commune) et qu'il participe aux réunions du groupe de travail ministériel. C'est également le cas pour d'autres infrastructures de transport phares (Lyon-Turin, canal Seine-Nord Europe, tunnel de base du

Brenner). En outre, pour Rail Baltica, le règlement intérieur du groupe de travail ministériel prévoit que le coordonnateur européen préside les réunions.

63. Le retard pris par les autorités roumaines pour mettre en service le tronçon Lugoj-Deva de l'autoroute résulte de la construction de nouveaux passages pour les animaux, afin d'atténuer l'incidence de l'autoroute sur une zone de protection Natura 2000. Une fois ces travaux terminés, le tronçon routier sera mis en service.

De même, en ce qui concerne le raccordement des deux sections: Lugoj-Deva et Deva-Orastie à Deva, la construction de routes temporaires était nécessaire pour relier la nouvelle section autoroutière (Deva-Orastie) à la route préexistante. Ces «bretelles de circulation» ont dû être supprimées une fois la connexion achevée. Il s'agit d'une procédure standard appliquée lorsqu'une section d'une nouvelle autoroute est terminée. Par conséquent, la Commission ne considère pas le cofinancement du coût connexe de 3,7 millions d'EUR comme «un gaspillage de fonds», ce que confirment les échanges avec l'État membre.

Réponse commune de la Commission aux points 64 et 65:

La convention de subvention porte sur la construction de l'infrastructure physique et les paiements sont effectivement liés à des réalisations matérielles. La Commission considère que les indicateurs de résultats pour les grands projets d'infrastructures d'une durée supérieure à plusieurs décennies ne peuvent être utilisés pour le versement en temps utile du cofinancement de l'UE.

La Commission s'efforce d'obtenir des données concernant les incidences des projets réalisés (augmentation du trafic, incidence économique sur différents acteurs, incidence sur les situations de saturation, les émissions, etc.).

Il incombe plutôt aux promoteurs de projets de collecter et de publier les données relatives aux résultats et aux incidences de l'investissement. La Commission publie des données au niveau de l'UE (voir «*EU transport in figures — Statistical pocketbook*» et ses éditions annuelles).

La clôture de projets en gestion partagée implique toujours la vérification de leur ouverture à une exploitation commerciale, leur contribution à la réalisation de résultats spécifiques, et le respect d'indicateurs de réalisation du programme opérationnel au titre duquel les projets sont cofinancés.

66. La Commission rappelle que les infrastructures de transport phares sont encore en phase de construction et qu'il existe encore un délai conséquent pour planifier l'évaluation ex post.

Voir également les réponses de la Commission aux points 64 et 65.

Réponse commune de la Commission aux points 67 et 68:

La Commission utilise les données fournies par les États membres et les promoteurs de projets. Elle ne considère pas qu'un promoteur de projet ait un intérêt à accroître artificiellement l'exploitation potentielle (et, partant, les coûts nécessaires pour fournir une capacité suffisante) d'un projet d'infrastructure en vue d'obtenir un cofinancement de l'UE.

Dans le cadre de la gestion partagée, les investissements présentés comme des projets essentiels doivent satisfaire aux exigences géographiques et être situés sur le réseau RTE-T, tout en devant satisfaire également à des critères liés à l'accessibilité financière, à l'efficacité en termes de coûts et à l'analyse des coûts-avantages, avec un niveau approprié d'analyse des options. Une modélisation du trafic est généralement nécessaire pour parvenir à ces estimations (principalement, mais pas exclusivement, pour les projets routiers).

L'approche utilisée pour estimer la demande et les avantages potentiels sur la base d'une zone d'attraction de 60 minutes le long des lignes est trop limitée. Elle ne tient pas suffisamment compte de l'effet de réseau des «infrastructures de transport phares». En effet, il s'agit de segments stratégiques dans des corridors plus longs et d'un trafic plus éloigné que la localisation physique du projet. Par

exemple, la ligne Lyon-Turin ne doit pas être vue uniquement comme une connexion entre les deux villes, car elle s'inscrit dans le cadre plus large des liaisons entre les zones de Paris et Milan. Dans le même ordre d'idée, le Fehmarn Belt donne accès à Francfort, Düsseldorf, Stockholm, etc.

La Commission n'est pas d'accord avec l'application de l'indice de référence issu du document De Rus et al., 2007 (tel que cité dans le rapport spécial n° 19/2018 mentionné) pour les projets audités, qui sont des lignes mixtes de transport de voyageurs et de marchandises, alors que l'indice de référence s'applique aux lignes à grande vitesse destinées au seul transport de passagers.

Réponse commune de la Commission aux points 69, 70 et 71:

La Commission note que, selon l'analyse coûts-avantages de 2017, l'infrastructure de transport phare Rail Baltica est économiquement viable, sur la base du transport combiné de fret et de passagers. Elle considère que le projet devrait être évalué dans cette perspective, car elle correspond à la manière dont il est mis en œuvre, et non selon des critères de référence distincts pour le transport de marchandises ou de voyageurs.

Rail Baltica pourrait devenir la nouvelle artère des flux de transport de la Baltique (et de la Finlande), introduisant des dynamiques et des possibilités nouvelles de flux de passagers et d'échanges dans les pays baltes. Le projet réduira considérablement le temps de trajet nord-sud. La situation actuelle du transport ferroviaire nord-sud limité, par des raisons historiques et structurelles/organisationnelles, ne peut être extrapolée pour le futur projet Rail Baltica.

La Commission renvoie également à ses réponses concernant le point 68, à propos du fait que la zone d'attraction de 60 minutes constitue un critère limité, qui a été utilisé pour évaluer les lignes à grande vitesse de transport de passagers, avec des vitesses de l'ordre de 300 km/h, alors que l'infrastructure de transport phare Rail Baltica est conçue comme une ligne de trafic mixte et conventionnelle rapide. Les paramètres retenus pour l'infrastructure de transport phare Rail Baltica n'aboutissent pas à une augmentation importante des coûts en prévoyant d'ajouter l'usage pour le fret à l'usage pour les passagers, ce qui assure toutefois des revenus et des bénéfices supplémentaires. Le coût de la construction par km pour l'infrastructure de transport phare Rail Baltica (environ 6,7 millions d'EUR/km) est nettement inférieur à celui utilisé pour rapprocher les indicateurs utilisés par la Cour des comptes.

La Commission est en contact étroit avec le gestionnaire polonais de l'infrastructure, lequel a démontré que toutes les mesures nécessaires étaient prises pour garantir une capacité suffisante de tous les types de transport de passagers et de fret sur la section Varsovie-Bialystok et au-delà.

Réponse commune aux points 72 et 73:

Ces coûts potentiels concernent principalement le renforcement de la protection contre le bruit, demandé par les citoyens à la suite de consultations publiques.

En ce qui concerne les lignes d'accès allemandes, la décision d'augmenter la vitesse de 160 km/h à 200 km/h n'a été prise qu'après le processus de planification régionale qui a décidé de l'alignement; elle constitue le facteur de coût unique le plus important. L'augmentation de la vitesse a entraîné à elle seule des coûts supplémentaires de 110 millions d'EUR. Les mesures supplémentaires de protection contre le bruit ne sont pas une conséquence directe de l'augmentation de la vitesse de la ligne. Les coûts liés au pont du Fehmarnsund ne sont pas non plus causés par l'augmentation de la vitesse, mais par la nécessité de créer les capacités requises pour les volumes de trafic estimés (mixtes) sur la ligne consécutive à la traversée du Fehmarn Belt.

En outre, d'autres facteurs de coût importants ne sont pas liés à l'augmentation de la vitesse, mais à d'autres exigences opérationnelles qu'il y a lieu de prendre en compte. Le projet de 2018 contient plusieurs éléments qui n'étaient pas prévus en 2008 et sont totalement étrangers à l'augmentation de la vitesse. Il s'agit notamment du terminal de fret de Lübeck et de la station de conversion de Genin,

qui représentent à eux seuls 126 millions d'EUR. De nouvelles caractéristiques de la ligne sont exclusivement liées au trafic de marchandises, notamment les voies de stationnement pour les trains de marchandises visant à permettre aux trains de passagers régionaux et longue distance de les dépasser.

77. En ce qui concerne le point b), la Commission tient à souligner ce qui suit:

- (i) pour Rail Baltica, un nouveau délai a été fixé concernant la gestion des infrastructures, étant donné qu'une analyse plus approfondie est nécessaire pour trouver un accord sur la meilleure solution;
- (ii) la liaison Seine-Escaut vers Zeebrugge est actuellement à l'étude; un plan d'investissement est attendu pour décembre 2023 conformément à la décision d'exécution. Il est prévu qu'une ligne soit mise en place avant la fin de l'année 2030. La Commission souligne que la décision d'exécution Seine-Escaut a été déterminante pour que les parties françaises parviennent à un accord financier sur le canal Seine-Nord Europe, qui devenait urgent. Par conséquent, vu son effet de levier important sur la garantie de mise en œuvre du chaînon manquant principal (canal Seine-Nord Europe), sans lequel une décision d'investissement pour la mise en œuvre de la liaison de Zeebrugge serait encore plus difficile à assurer, la décision d'exécution a en réalité favorisé autant que possible la mise en œuvre des sections concernées.

79. La Commission renvoie à ses réponses aux points 16 à 18.

80. La Commission renvoie à ses réponses aux points 25 et 26.

Recommandation 1 - Se servir des outils existants ainsi que revoir et faire respecter la planification à long terme

La Commission accepte les recommandations 1 a), 1 b) et 1 c). Le contenu exact de sa proposition dépendra toutefois des étapes préparatoires, notamment une analyse d'impact, dont on ne peut préjuger du résultat.

La Commission accepte partiellement la recommandation 1 d).

En ce qui concerne le point d), la procédure législative est en cours, et il n'est pas possible d'anticiper les résultats. La Commission soutiendra les États membres dans leur mise en œuvre du futur acte législatif une fois qu'il sera adopté.

81. La Commission renvoie à ses réponses au point 27 et à l'encadré 2.

82. Étant donné que le concept d'infrastructure de transport phare n'a pas d'équivalence dans le cadre juridique de l'UE, l'analyse effectuée jusqu'à présent n'a pas pu correspondre exactement au concept défini par la Cour des comptes européenne. La Commission considère que les analyses coûts-avantages ont été utilisées correctement comme outil dans la prise de décision.

La Commission renvoie également à ses réponses aux points 31 à 38.

83. La Commission renvoie à ses réponses aux points 40 à 44.

Recommandation 2 – Réclamer une meilleure analyse avant de décider d'octroyer un cofinancement de l'UE en faveur d'investissements similaires à ceux dans les infrastructures de transport phares

La Commission n'accepte pas la recommandation dans la mesure où elle fait référence à une analyse coûts-avantages stratégique de qualité «au niveau élargi des mégaprojets», qui ne correspond à aucune définition juridique existante.

Dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), les demandes de projets de travaux doivent inclure une analyse des coûts-avantages socio-économiques montrant des résultats positifs qui, dans le cas du transport ferroviaire à grande vitesse, envisagent généralement différentes

solutions. La Commission recommande aux candidats d'avoir recours à la méthodologie commune utilisée pour la politique de cohésion.

En ce qui concerne la gestion partagée, la Commission plaidera en faveur de l'utilisation de méthodes d'évaluation appropriées (telles que l'analyse coûts-avantages) pour les investissements à grande échelle sur les corridors du RTE-T lorsqu'elle le juge nécessaire pour garantir le respect de l'article 67 de la proposition de règlement portant dispositions communes; elle tiendra compte également du niveau d'analyse nécessaire et approprié conformément aux meilleures pratiques internationales pour chaque investissement envisagé et visera à permettre des choix éclairés concernant les investissements spécifiques à réaliser ainsi que les choix d'investissement optimaux nécessaires.

Toutefois, la Commission rappelle que les critères à prendre en considération lors de la sélection des opérations individuelles sont établis au niveau des programmes, sous la responsabilité des autorités de gestion et conformément aux exigences énoncées à l'article 67 de la proposition de règlement portant dispositions communes. La Commission peut être associée à la définition de ces critères par sa participation aux travaux du comité de suivi, uniquement dans le cadre de son rôle consultatif.

84. La Commission renvoie à sa réponse au point 45.

85. La Commission considère que la dimension, la portée et le budget des actions sont adaptés à leur finalité.

L'affectation ciblée des budgets de l'UE à de grands projets spécifiques n'est pas prévue dans la base juridique du MIE et n'aurait en aucune façon accéléré leur mise en œuvre. Une approche par étapes permet de limiter le risque de perte de crédits d'engagement en cas de retard du projet.

La Commission souligne que les modifications de la conception et de l'étendue ne sont pas les seuls facteurs de coût et qu'ils ont également des retombées positives supplémentaires.

En 2018, la Commission a commandé un réexamen, intitulé «*Assessment of Unit Costs (Standard Prices) of rail projects*» [Évaluation des coûts unitaires (prix standard) des projets ferroviaires], de tous les investissements ferroviaires (y compris les investissements financés par l'UE) au cours de la période 2000-2020, qui a mis en évidence une variabilité des coûts d'une ampleur beaucoup plus faible que pour les infrastructures de transport phares incluses dans l'échantillon de la Cour des comptes; plus de 50 % des projets présentaient une variation de plus de 10 % de dépassements de coûts/économies.

La Commission renvoie également à ses réponses aux points 46 à 51.

86. La Commission renvoie à ses réponses aux points 53 à 60.

Recommandation 3 - Renforcer la gestion assurée par la Commission

La Commission n'accepte pas la recommandation, car ni les infrastructures de transport phares ni les concepts de mégaprojets n'ont une base juridique lui permettant d'établir les priorités de financement spécifiques dans le cadre des appels à propositions.

En ce qui concerne le point a), dans la proposition relative au MIE II, un lien plus efficace a déjà été établi entre le plan de travail du corridor et la sélection de projets du MIE, permettant d'accorder une priorité plus marquée au financement de l'UE. La proposition est toujours en attente d'adoption par les colégislateurs.

En ce qui concerne le point b), la Commission souligne que, dans le cadre de la gestion directe, le soutien de l'UE aux actions faisant partie d'«infrastructures de transport phares» est déjà organisé autour d'un nombre très limité de conventions de subvention, parfois une seule. Dans le cadre des appels à propositions concurrentiels, il appartient aux promoteurs de projets de présenter des actions avancées contribuant à la réalisation du projet global, selon l'état d'avancement et le degré de maturité obtenus. Le fait de disposer d'une seule convention de subvention peut nuire à la réussite et à

l'exécution en temps utile du projet. Les appels à propositions concurrentiels et le principe du «*use it or lose it*» incitent les promoteurs de projets à présenter des propositions positives et abouties, et à utiliser les fonds en temps utile.

En ce qui concerne la gestion partagée, la Commission rappelle que les critères à prendre en considération lors de la sélection des opérations individuelles sont définis au niveau des programmes, sous la responsabilité des autorités de gestion. Ce faisant, ces dernières doivent veiller à ce que toutes les opérations soient conformes aux normes de qualité clairement indiquées à l'article 67 de la proposition de règlement portant dispositions communes et aux règles d'éligibilité applicables aux dépenses concernées.

En ce qui concerne le point c), des procédures sont en place pour donner une vue d'ensemble appropriée et la Commission estime donc qu'il n'est pas nécessaire de créer un centre de compétences spécifique.

En outre, la Commission considère qu'elle a déjà proposé des outils de conseil aux bénéficiaires et aux autorités responsables des programmes. L'assistance technique continuera d'être mise à la disposition des États membres pour la préparation de leurs projets par l'intermédiaire de la plateforme de conseil InvestEU, y compris JASPERS. Un soutien financier des programmes sera disponible pour soutenir la préparation, l'appel d'offres et la mise en œuvre des projets.

La Commission souligne également que les évaluations et les études ex post ont été systématiquement réalisées et suivies au moyen des structures et procédures existantes. En outre, le financement mixte entre les trois mécanismes de financement (MIE, FEDER et Fonds de cohésion, et instruments de la BEI) est déjà facilité. La proposition de règlement portant dispositions communes pour l'après-2020 prévoit également ce mécanisme.

87. La Commission renvoie à ses réponses aux points 61 à 67.

88. La Commission renvoie à ses réponses aux points 68 à 72.

89. La Commission renvoie à sa réponse au point 77.

Recommandation 4 – Améliorer la supervision des projets d'infrastructures de transport phares

La Commission accepte partiellement la recommandation 4 a). Elle a l'intention d'adopter des décisions d'exécution pour les grands projets transfrontaliers, mais pas d'en faire une condition pour le cofinancement de l'UE, indépendamment du mode de gestion.

La Commission n'accepte pas le point 4 b). Elle ne considère pas que l'extension du périmètre des actes d'exécution devrait inclure l'adoption de décisions d'exécution concernant des projets «ayant une incidence transfrontalière».

La Commission accepte la recommandation 4 c). Le contenu exact de sa proposition dépendra toutefois des étapes préparatoires, y compris une analyse d'impact, dont on ne peut préjuger du résultat.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé 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. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Oskar Herics, Membre de la Cour, assisté de MM. Thomas Obermayr, chef de cabinet, et Emmanuel Rauch, manager principal.

Le chef de mission était M. Luc T'Joen et l'équipe d'audit était composée de M^{mes} Manja Ernst, Katarzyna Solarek et Sabine Maur-Helmes, ainsi que de MM. Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Andras Feher et Richard Moore.



De gauche à droite: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics et Andras Feher.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	24.10.2018
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	4.12.2019
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	25.3.2020
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	29.4.2020

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-4695-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/639550	QJ-AB-20-011-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-4688-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/47903	QJ-AB-20-011-FR-Q

Nous avons contrôlé la gestion, par la Commission, de huit mégaprojets transfrontaliers dans le domaine des transports, mis en œuvre dans 13 États membres. Les infrastructures concernées constituent des maillons manquants essentiels à la connexion des réseaux nationaux entre eux et à la continuité des corridors de transport européens. Le coût total des infrastructures sélectionnées est estimé à 54,0 milliards d'euros, dont 3,4 milliards d'euros déboursés par l'UE à ce jour.

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.

Aux fins d'améliorer la bonne gestion financière de ces investissements

de plusieurs milliards d'euros, nous formulons un certain nombre de recommandations visant à soutenir leur planification à long terme, leur gestion et leur supervision.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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