

FR



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

**Analyse  
panoramique**

**Défis à relever pour un  
secteur européen des  
transports performant**

**2018**

# Contents

	Paragraph
<b>Synthèse</b>	I-XII
<b>Objectif de l'analyse panoramique et approche suivie</b>	01-05
<b>Première partie – Vue d'ensemble du secteur des transports dans l'UE</b>	06-25
Éléments clés concernant le secteur des transports dans l'Union européenne	06-07
Principaux objectifs de la politique de l'UE en matière de transport	08-12
Principales parties prenantes du secteur des transports de l'UE	13-16
Besoins d'investissement dans les infrastructures et disponibilité des fonds	17-25
<b>Deuxième partie – État des lieux des domaines clés du secteur des transports de l'UE</b>	26-63
Tendances actuelles dans l'utilisation des transports	26-39
Les volumes de transport n'ont cessé d'augmenter et devraient continuer à le faire	26-27
La route est privilégiée pour le transport de voyageurs et de marchandises	28-33
Les systèmes intelligents de gestion des transports: un élément essentiel des transports du futur	34-35
Tendances émergentes dans le secteur des transports	36-39
Développement des infrastructures	40-51
En dépit des progrès réalisés dans le développement des infrastructures de transport au sein de l'UE, il reste des défis à relever	40-46
Le RTE-T requiert des financements considérables, mais les niveaux d'endettement des États membres pourraient poser problème	47-51
Marché intérieur	52-55
La décarbonation des transports	56-63
<b>Troisième partie – Principaux défis à relever</b>	64-91

<b>Mise en adéquation des objectifs avec les ressources</b>	<b>66</b>
<b>Obtention, par l'UE, d'un alignement plus étroit des décisions nationales concernant les infrastructures sur ses priorités d'action</b>	<b>67-70</b>
<b>Accroître la valeur ajoutée européenne des financements de l'UE</b>	<b>71-72</b>
<b>Améliorer la gestion des projets</b>	<b>73-86</b>
Améliorer la planification par une analyse préalable approfondie des coûts et des avantages	74-78
Simplifier les règles de mise en œuvre des projets d'infrastructures	79-82
Renforcer le suivi des projets	83-86
<b>Accorder une plus grande attention à l'entretien et au renouvellement des infrastructures existantes</b>	<b>87-89</b>
<b>Redoubler d'effort pour transférer les marchandises de la route vers d'autres modes de transport</b>	<b>90-91</b>

## **Annexes**

**Annexe I – Liste des rapports spéciaux de la Cour consacrés au transport depuis 2010**

**Annexe II – Les dix objectifs de l'UE pour un système de transport compétitif et économe en ressources**

**Annexe III – Principales parties prenantes au niveau de l'UE**

## **Abréviations**

## **Équipe de l'analyse panoramique**

# Synthèse

**I** Les analyses panoramiques fournissent une description et une analyse générales de certains domaines d'action en se fondant principalement sur des informations accessibles au public. La présente analyse panoramique concerne les actions de l'UE dans le domaine des transports. Nous nous penchons sur les investissements dans les infrastructures financés sur le budget de l'UE et présentons des thèmes transversaux examinés dans nos récents audits relatifs aux cinq principaux modes de transport: routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime. Sur la base de nos observations et recommandations, nous présentons une analyse horizontale des principaux défis rencontrés en matière de développement et de financement du secteur des transports dans l'UE. La présente analyse tient compte non seulement de nos propres rapports, mais aussi de ceux d'autres institutions supérieures de contrôle (ISC), ainsi que de documents stratégiques, d'études, d'évaluations et de données clés de l'UE et des avis d'autres institutions européennes et internationales.

**II** Les transports sont un secteur stratégique de l'économie de l'UE, qui a une influence directe sur le quotidien de tous ses citoyens. Par ailleurs, les services de transport sont la source d'environ 11 millions d'emplois. Ils constituent une pierre angulaire de l'intégration européenne, dans la mesure où des réseaux de transport pleinement interconnectés et durables sont indispensables à l'achèvement et au bon fonctionnement du marché unique européen.

**III** Les volumes de transport de voyageurs et de marchandises dans l'UE ont augmenté au cours des dernières décennies et devraient continuer à le faire, quoiqu'à un rythme plus lent. Le transport routier représente la majeure partie du trafic de voyageurs et de marchandises et, à l'heure actuelle, le marché n'incite pas suffisamment les utilisateurs à passer à d'autres modes de transport qui, en général, restent économiquement moins compétitifs.

**IV** Le transport est un domaine dans lequel l'UE dispose d'une compétence partagée avec les États membres, ce qui signifie que ces derniers ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'Union n'a pas établi de politiques ou de stratégies communes en la matière. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose les bases du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), un réseau multimodal intégré permettant le déplacement rapide et facile des personnes et des marchandises dans l'Union. Le réseau s'articule en deux niveaux. Le réseau «central», qui doit être achevé d'ici à 2030, est composé des liaisons et nœuds les plus importants d'un point de vue stratégique à l'échelle de l'UE. Le réseau «global», qui

doit être achevé d'ici à 2050, répond à un objectif plus large, qui est d'assurer l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions de l'UE.

**V** La responsabilité du développement, du financement et de la construction des infrastructures de transport incombe principalement aux États membres. Le financement de l'UE, qui doit apporter une valeur ajoutée européenne, peut uniquement jouer un rôle de catalyseur et couvrir une partie des besoins. Une série d'instruments de financement de l'UE, représentant un montant total de quelque 193 milliards d'euros pour la période 2007-2020, fournissent un appui à la politique des transports.

**VI** Le développement des infrastructures de transport de l'UE appelle un effort financier considérable. La Commission estime que les investissements nécessaires dans ce domaine s'élèvent au total à environ 130 milliards d'euros par an, auxquels il faut ajouter d'importants investissements destinés à l'entretien. Le coût du réseau central RTE-T à lui seul est estimé à 500 milliards d'euros pour la période allant de 2021 à 2030; si l'on y ajoute celui du réseau global et des autres investissements dans les transports, ce montant atteint près de 1 500 milliards d'euros.

**VII** Toutefois, depuis la crise économique de 2008, la réduction des investissements dans les infrastructures de transport a retardé la modernisation du réseau de transport de l'UE, les niveaux moyens d'investissement s'établissant bien en-deçà des besoins. Il est nécessaire de mobiliser d'importantes ressources financières pour répondre dans les temps aux objectifs du RTE-T. Compte tenu de la disponibilité limitée des fonds publics, l'augmentation des investissements du secteur privé dans les infrastructures de transport stratégiques est considérée comme essentielle.

**VIII** Le niveau de développement des infrastructures varie d'un pays de l'UE à l'autre, et la qualité et la disponibilité des infrastructures sont encore insuffisantes, notamment dans les régions de l'est. Alors que les réseaux centraux RTE-T sont déjà achevés ou en voie de l'être dans certains États membres, il reste beaucoup à faire dans d'autres.

**IX** La Commission a reconnu que le succès du déploiement coordonné de systèmes intelligents de gestion des transports, qui est en cours actuellement, est indispensable à la réalisation d'un système de transport comodal paneuropéen véritablement intégré. En outre, l'automatisation, la numérisation et la mobilité partagée, qui connaissent une expansion rapide, sont susceptibles de rendre les systèmes de transport plus efficaces. Toutefois, les technologies et formes de mobilité nouvelles

posent aussi des défis en matière d'adéquation du cadre législatif, de protection de la vie privée, de sécurité, de responsabilité et de sécurité des données.

**X** La Commission a activement soutenu l'ouverture et la libéralisation du marché intérieur des transports. Ici aussi, cependant, certains problèmes subsistent, en particulier dans la gestion du trafic ferroviaire et aérien.

**XI** Les transports représentent environ un quart des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'Union. L'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs généraux de décarbonation de l'UE est actuellement posé par ce secteur, dont les émissions sont à nouveau en hausse depuis 2014.

**XII** Bien que des progrès aient été accomplis dans le développement des infrastructures et l'ouverture du marché intérieur des transports, et que des mesures visant à accélérer la décarbonation des transports aient été proposées, l'UE reste confrontée à certains défis:

- définir des objectifs et priorités pertinents et réalisables en matière de transport, en adéquation avec les ressources disponibles;
- mettre en place des outils coercitifs efficaces au niveau de l'UE afin de garantir que les décisions concernant les infrastructures prises par les États membres soient plus étroitement alignées sur les priorités de l'Union, en accordant une attention particulière aux tronçons transfrontaliers;
- concentrer les financements de l'UE sur les priorités qui présentent la plus forte valeur ajoutée européenne;
- améliorer la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets financés par l'Union;
- veiller au bon entretien et à la durabilité des infrastructures;
- redoubler d'efforts pour que moins de marchandises soient transportées par route.

# Objectif de l'analyse panoramique et approche suivie

**01** La présente analyse panoramique décrit et analyse les actions de l'UE dans le domaine de la politique des transports. Nous nous penchons sur les investissements dans les infrastructures financés sur le budget de l'UE et présentons des thèmes transversaux examinés dans le cadre de nos récents audits relatifs aux cinq principaux modes de transport: routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime<sup>1</sup>. Au cours des huit dernières années, la Cour des comptes européenne a publié 13 rapports spéciaux dans ce domaine (voir [annexe I](#)). Sur la base de nos observations et recommandations, nous présentons une analyse horizontale des principaux défis rencontrés en matière de développement et de financement du secteur des transports dans l'UE. Le retrait du Royaume-Uni de l'UE aura probablement un impact sur la planification et la mise en œuvre des politiques de transport de l'Union. Cependant, étant donné que les négociations sont toujours en cours au moment de la publication du présent document et que les implications concrètes restent incertaines, nous avons choisi de ne pas aborder cet aspect dans notre analyse panoramique.

**02** Les analyses panoramiques de la Cour fournissent une description et une analyse générales de certains domaines d'action de l'UE en se fondant principalement sur nos travaux antérieurs et sur des informations accessibles au public. Une analyse panoramique n'est pas un audit: elle ne s'appuie pas sur de nouveaux travaux d'audit et ne présente aucune nouvelle conclusion ou recommandation d'audit. Elle peut en revanche comporter des conclusions et des recommandations issues de rapports déjà publiés. Les réponses de la Commission aux conclusions et aux recommandations que nous avons formulées dans les différents rapports cités dans le présent document ont été publiées avec ces rapports et sont disponibles sur notre site web.

**03** Dans la présente analyse, nous faisons référence non seulement à nos propres rapports, mais aussi à ceux d'autres institutions supérieures de contrôle (ISC) ainsi qu'à des documents, études, évaluations et données clés relatifs à la politique de transport de l'UE. Nous nous sommes également entretenus avec des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen, de la Banque européenne

---

<sup>1</sup> Tous les aspects pertinents des transports ne sont cependant pas inclus dans la présente analyse. Les droits des voyageurs, par exemple, ont été récemment évalués dans notre rapport spécial n° 30/2018 intitulé «Les voyageurs de l'UE bénéficient de droits étendus mais peinent à les faire valoir» (<http://eca.europa.eu>).

d'investissement (BEI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous avons maintenu un dialogue régulier avec la Commission au cours du processus d'analyse et avons, dans la mesure du possible, pris en considération ses observations quant au contenu de la présente analyse panoramique.

**04** En fournissant des informations claires et accessibles aux parties prenantes et intéressées, la présente analyse panoramique vise à les encourager à améliorer et/ou à mieux coordonner leurs actions afin d'apporter une valeur ajoutée aux efforts consentis par l'UE pour atteindre les objectifs de sa politique des transports.

**05** L'analyse est structurée comme suit:

la **première partie** donne une vue d'ensemble des principaux objectifs stratégiques de l'UE dans le secteur des transports, du cadre de gouvernance sous-jacent ainsi que de l'étendue et de la disponibilité des ressources nécessaires;

la **deuxième partie** dresse un état des lieux des domaines clés du secteur des transports de l'UE;

la **troisième partie** présente les questions transversales et les principaux défis qui restent importants à nos yeux.

# Première partie – Vue d'ensemble du secteur des transports dans l'UE

## Éléments clés concernant le secteur des transports dans l'Union européenne

**06** Les transports sont un secteur stratégique de l'économie de l'UE, les services de transport ayant représenté environ 5 % de la valeur ajoutée brute<sup>2</sup> et 5,2 % des emplois (soit 11 millions de salariés) dans l'Union en 2016. Ils affectent directement le quotidien de tous ses citoyens et assurent l'acheminement aux consommateurs de marchandises provenant de plus de 11 millions de producteurs et de fabricants établis sur son territoire<sup>3</sup>. Des systèmes de transport de qualité constituent donc une pierre angulaire de l'intégration européenne. Des réseaux de transport bien pensés, durables et pleinement interconnectés sont indispensables à l'achèvement et au bon fonctionnement du marché unique européen.

**07** Des services et des infrastructures de transport efficaces sont nécessaires à la valorisation des atouts économiques de toutes les régions de l'UE, au soutien du marché intérieur et de la croissance ainsi qu'à la promotion de la cohésion économique, territoriale et sociale. Compte tenu de leur rôle central, les transports sont aussi étroitement liés à d'autres domaines d'action tels que l'environnement, l'emploi et la croissance, la concurrence, les politiques sociales et la numérisation.

## Principaux objectifs de la politique de l'UE en matière de transport

**08** La politique des transports de l'UE est définie dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>4</sup>. Il s'agit de l'un des premiers domaines dans lesquels l'UE a fait part de son intention de créer un marché commun, c'est-à-dire d'ouvrir les réseaux de transport et d'instaurer la libre prestation des services en la matière.

---

<sup>2</sup> Valeur des biens et des services produits dans une zone géographique, une branche d'activité ou un secteur économique donné.

<sup>3</sup> Commission européenne, «*Delivering TEN-T, Facts & figures*», septembre 2017, p. 5.

<sup>4</sup> Article 4, paragraphe 2), point g) et titre VI.

**09** Les documents clés pour la définition des objectifs de la politique des transports de l'UE sont les livres blancs que la Commission publie tous les dix ans environ<sup>5</sup>. Le dernier livre blanc, qui date de 2011, établit une feuille de route assortie de dix objectifs fondamentaux (voir [annexe II](#)) pour la création d'un espace européen unique des transports reposant sur un système de transport compétitif et économe en ressources.

**10** Un certain nombre de documents stratégiques<sup>6</sup> et d'orientation viennent compléter les priorités du livre blanc de 2011 et s'inscrivent dans leur prolongement, tant pour les modes de transport pris isolément que d'un point de vue transversal.

**11** Afin de développer un réseau multimodal intégré permettant le déplacement rapide et aisé des personnes et des marchandises dans l'ensemble de l'Union, le TFUE (voir titre XVI) a également posé les bases du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). En 1996, la Commission a publié les orientations relatives au RTE-T pour qu'elles servent de base à l'élaboration de la politique correspondante. Elles ont été modifiées à de nombreuses reprises, jusqu'à l'adoption d'un règlement en 2013<sup>7</sup>. Ce règlement a fixé des délais d'achèvement pour les deux niveaux (2030 pour le réseau «central» et 2050 pour le réseau «global», voir [tableau 1](#)) et a surtout permis de passer d'une approche centrée sur différents projets prioritaires à une autre fondée sur un réseau de corridors multimodaux à l'échelle de l'UE. Les projets s'inscrivent désormais dans le cadre de plans de corridors tenant compte de tous les modes de transport et placés sous la responsabilité de 12 coordonnateurs européens désignés par la Commission

---

<sup>5</sup> COM(1992) 494 final du 2.12.1992, COM(2001) 370 du 12.9.2001 et COM(2011) 144 du 28.3.2011, intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources».

<sup>6</sup> Par exemple: «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» (COM(2010) 2020 final); «Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique» (COM(2015) 80 final); «Une stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions» (COM(2016) 501 final); «Une stratégie de l'aviation pour l'Europe» (COM(2015) 598 final); «Aviation: une Europe ouverte et connectée» (COM(2017) 286 final); «Une stratégie européenne relative aux systèmes de transport intelligents coopératifs» (COM(2016) 0766 final); «Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018» (COM(2009) 0008 final); «L'Europe en mouvement – Programme pour une transition socialement équitable vers une mobilité propre, compétitive et connectée pour tous» (COM(2017) 0283 final).

<sup>7</sup> Règlement (UE) n° 1315/2013 du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).

pour faciliter et superviser le développement coordonné des corridors du réseau central du RTE-T.

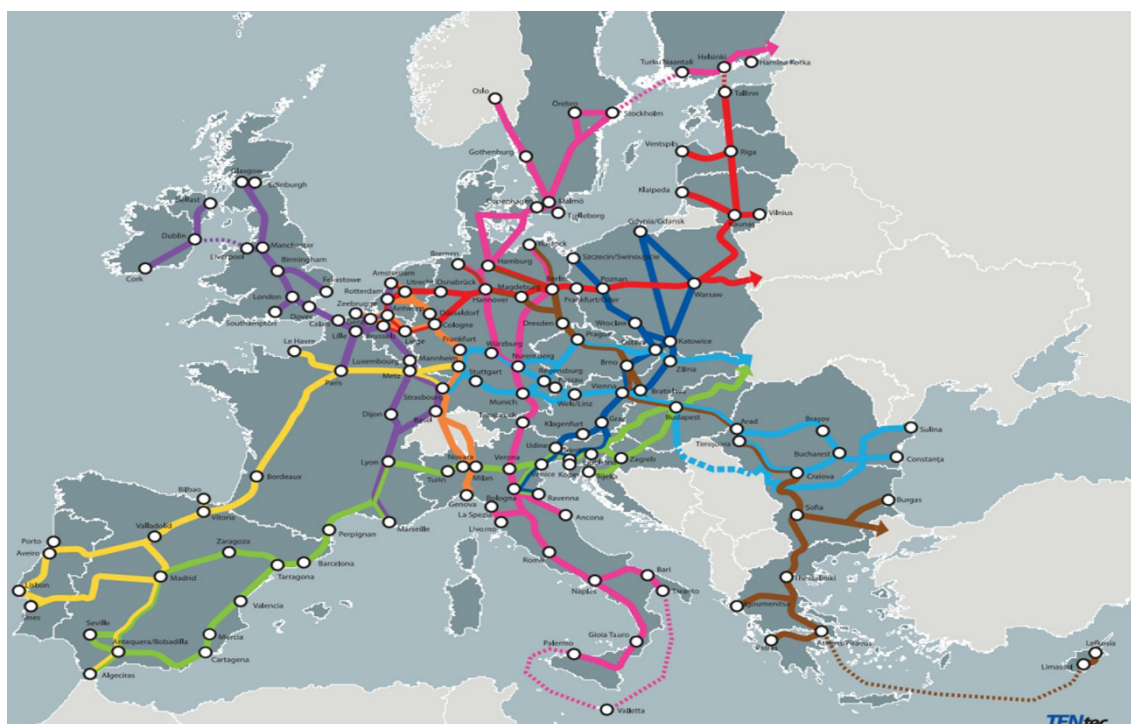
**Tableau 1 – Étendue du RTE-T**

RTE-T	Réseau central (km)	Réseau global (km)
Lignes ferroviaires	50 762	138 072
Routes	34 401	136 706
Voies navigables intérieures	12 880	23 506

Source: Évaluation ex-post de la Commission sur les programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013, programme de travail n° 5.

**12** Le réseau global a pour vocation d'assurer l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions de l'UE. Le réseau central est composé des liaisons et chaînons du réseau global les plus importants d'un point de vue stratégique. Organisé en neuf corridors (voir *figure 1*), il fait l'objet de trois priorités horizontales (système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), autoroutes de la mer et sécurité routière).

**Figure 1 – Corridors du réseau central du RTE-T**



Atlantique, Baltique-Adriatique, Méditerranée, Mer du Nord-Baltique, Mer du Nord-Méditerranée, Orient-Méditerranée orientale, Rhin-Alpes, Rhin-Danube, Scandinavie-Méditerranée

Source: Commission européenne.

## Principales parties prenantes du secteur des transports de l'UE

**13** Dans le domaine des transports, les compétences sont partagées entre l'UE et les États membres<sup>8</sup>. Cela signifie que l'Union comme les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Ces derniers ne peuvent toutefois adopter des lois et des dispositions réglementaires que dans la mesure où l'Union n'a pas établi de politiques ou de stratégies communes en matière de transport.

**14** Les principales parties prenantes au niveau de l'UE sont la Commission, le Parlement européen et le Conseil (voir annexe III). Comme pour tous les domaines d'action de l'UE, la Commission propose la législation et met en œuvre les politiques, tandis que le Parlement et le Conseil adoptent la législation, généralement sur la base des propositions de la Commission.

**15** Les principales parties prenantes dans les États membres sont les autorités nationales, régionales et locales responsables de la politique en matière de transport et d'investissement, ainsi que les transporteurs de marchandises et de voyageurs.

**16** Enfin et surtout, des millions de citoyens et d'entreprises bénéficient des réseaux et des services de transport.

## Besoins d'investissement dans les infrastructures et disponibilité des fonds

**17** La responsabilité du développement, du financement et de la construction des infrastructures de transport incombe principalement aux États membres. Le financement de l'UE, qui doit apporter une valeur ajoutée européenne, peut uniquement jouer un rôle de catalyseur et couvrir une partie des besoins.

**18** Le développement des infrastructures de transport de l'UE appelle un effort financier considérable. La Commission estime le total des besoins d'investissement dans ce domaine (RTE-T et infrastructures urbaines) à environ 130 milliards d'euros par an. L'entretien requiert d'importants investissements supplémentaires<sup>9</sup>. Les besoins d'investissement pour le développement du réseau central sont estimés à 500 milliards

---

<sup>8</sup> Article 4, paragraphe 2), points g) et h) du TFUE.

<sup>9</sup> Commission européenne, «L'Europe en mouvement – Programme pour une transition socialement équitable vers une mobilité propre, compétitive et connectée pour tous» (COM(2017) 283 final du 31.5.2017, p. 7).

d'euros pour la période 2021-2030. Si l'on prend en compte le réseau global<sup>10</sup> et les autres investissements dans les transports, ce montant atteint quelque 1 500 milliards d'euros<sup>11</sup>.

**19** Toutefois, depuis la crise économique de 2008, la réduction des investissements dans les infrastructures de transport a retardé la modernisation du réseau de transport de l'UE<sup>12</sup>. D'après le dernier rapport de la Commission sur l'état d'avancement du RTE-T<sup>13</sup>, les niveaux moyens d'investissement au sein de l'UE ont été largement inférieurs à 100 milliards d'euros par an depuis le début de la crise.

**20** Une série d'instruments de financement de l'UE, représentant un montant total de 193 milliards d'euros pour la période 2007-2020, fournissent un appui à la politique des transports (voir **tableau 2**). Cet appui est mis en œuvre tant en gestion directe qu'en gestion partagée<sup>14</sup>. Les deux principaux instruments sont le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)<sup>15</sup> et les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Le premier (directement géré par la Commission) donne la priorité au réseau central RTE-T, aux liaisons transfrontalières, à l'élimination des goulets d'étranglement et aux projets d'interopérabilité, tandis que le second (qui relève de la gestion partagée) englobe également la stimulation de la mobilité

---

<sup>10</sup> Le règlement RTE-T de 2013 a fixé à 2050 le délai d'achèvement du réseau global.

<sup>11</sup> Commission européenne, «*Delivering TEN-T: Facts and figures*», septembre 2017.

<sup>12</sup> Commission européenne, «*Transport in the European Union: Current Trends and Issues*», 2018, p. 12.

<sup>13</sup> Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du RTE-T en 2014 et 2015 (COM(2017) 327 final du 19.6.2017, p. 3).

<sup>14</sup> Dans le cadre de la gestion directe (MIE, Horizon 2020, etc.), la Commission sélectionne les contractants, octroie les subventions, verse les fonds et assure le suivi des activités cofinancées. Dans le cadre de la gestion partagée (Fonds ESI, etc.), elle délègue l'exécution d'une partie du budget aux États membres, mais en reste responsable en dernier ressort.

<sup>15</sup> Voir règlement (UE) n° 1316/2013 du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

régionale ainsi que la connexion de nœuds secondaires et tertiaires aux infrastructures RTE-T<sup>16</sup>.

**Tableau 2 – Ressources budgétaires de l'UE allouées au secteur des transports pour la période 2007-2020 (milliards d'euros)**

Instrument	2007-2013	2014-2020	Total
FEDER et Fonds de cohésion/Fonds ESI	81,8	68,5	150,3
RTE-T	8,0	s.o.	8,0
Marco Polo	0,5	s.o.	0,5
Volet «Transports» du MIE	s.o.	24,1 <sup>2</sup>	24,1
7 <sup>e</sup> PC <sup>1</sup> – Transports	4,2	s.o.	4,2
Volet «Transports» d'Horizon 2020	s.o.	6,3	6,3
<b>Total</b>	<b>94,5</b>	<b>98,9</b>	<b>193,4</b>

<sup>1</sup> Septième programme-cadre pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration.

<sup>2</sup> Dont 11,3 milliards d'euros transférés à partir du Fonds de cohésion.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations accessibles au public.

**21** La majeure partie (78 %) des fonds de l'UE affectés aux transports au cours des deux périodes de programmation couvrant les années 2007 à 2020 relève de la gestion partagée. La part des fonds gérés directement par la Commission est toutefois en augmentation, étant passée de 13 % pour la période 2007-2013 à 31 % pour la période 2014-2020.

**22** Les transports ont constitué le plus grand domaine de dépenses du FEDER et du Fonds de cohésion au cours de ces deux périodes de programmation (24 % de la dotation totale pour la période 2007-2013 et 20 % pour la période 2014-2020). Près de la moitié des dépenses du FEDER et du Fonds de cohésion consacrées à ce domaine pour la période 2007-2020 a été allouée à la route (voir [tableau 3](#)).

<sup>16</sup> Au cours de la période 2007-2013, 47 % environ des dépenses du Fonds de cohésion ont été consacrées à des projets RTE-T. Voir Commission européenne, «*Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*», 2016, p. 97.

**Tableau 3 – Ressources du FEDER et du Fonds de cohésion allouées aux différents modes de transport pour la période 2007-2020 (milliards d'euros)**

Secteur	2007-2013	% du total	2014-2020	% du total
Transport routier	42,6	52 %	30,0	44 %
Transport ferroviaire	23,1	28 %	18,6	27 %
Transport urbain	8,2	10 %	12,5	18 %
Ports	3,1	4 %	2,0	3 %
Transport multimodal	1,8	2 %	2,2	3 %
Systèmes de transport intelligents (STI)	1,0	1 %	2,1	3 %
Transport fluvial	0,4	1 %	0,7	1 %
Transport aérien	1,6	2 %	0,4	1 %
<b>Total</b>	<b>81,8</b>	<b>100 %</b>	<b>68,5</b>	<b>100 %</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la Commission.

**23** En décembre 2017, le montant accordé à des projets au titre du MIE (pour la période 2014-2020 uniquement) s'élevait à 22,3 milliards d'euros, soit environ 93 % du budget total du volet «Transports» de ce mécanisme (voir **tableau 4**). La plupart des projets financés sont situés sur les corridors du réseau central (79 %) et concernent des modes de transport durables comme les transports ferroviaire et fluvial.

**Tableau 4 – Fonds octroyés au titre du MIE**

Secteur	Total octroyé aux projets (décembre 2017, en milliards d'euros)	% du total
Transport ferroviaire	16,4	74 %
Transport fluvial	1,7	8 %
Transport routier	1,7	8 %
Transport aérien	1,3	6 %
Transport maritime	0,9	4 %
Transport multimodal	0,3	1 %
<b>Total</b>	<b>22,3</b>	<b>100 %</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la Commission.

**24** Au moment de la rédaction de la présente analyse panoramique, les plafonds budgétaires du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 n'avaient pas encore été adoptés. Dans sa proposition relative au règlement MIE, la Commission<sup>17</sup> prévoit l'allocation aux transports d'un montant de 30,6 milliards d'euros, dont une contribution de 11,3 milliards d'euros au titre du Fonds de cohésion. Dans sa proposition de règlement portant dispositions communes pour sept Fonds en gestion

<sup>17</sup> Proposition de règlement 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).

partagée pour la période 2021-2027<sup>18</sup>, elle prévoit une dotation totale de 242 milliards d'euros pour le FEDER et le Fonds de cohésion, mais elle ne fournit aucune ventilation par secteur à ce stade.

**25** L'OCDE a souligné l'importance d'amener le secteur privé à investir davantage dans les infrastructures de transport stratégiques afin de faire face à la disponibilité limitée des fonds publics<sup>19</sup>. L'UE a recours à des instruments financiers tels que les prêts et les garanties (voir ci-après) pour attirer les investissements privés dans les transports.

- a) L'instrument de prêt du MIE, qui garantit les financements (principalement octroyés par la BEI) avec des crédits du budget de l'UE, a permis de soutenir dix projets dans le secteur des transports en mobilisant des investissements de plus de 13 milliards d'euros.
- b) Le groupe BEI et la Commission ont lancé conjointement le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) en 2015 afin de combler une partie du déficit d'investissement que l'UE connaît actuellement. Jusqu'à présent, ce fonds a permis d'accorder 5,6 milliards d'euros de financements à 45 projets contribuant à la réalisation des objectifs en matière de transport<sup>20</sup>.
- c) En outre, la BEI a accordé environ 140 milliards d'euros sous forme de prêts à des projets liés au transport au cours de la période 2007-2018<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Proposition de règlement portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (COM(2018) 375 final du 29.5.2018).

<sup>19</sup> OCDE, «*Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030 – Main Findings*», publications de l'OCDE, Paris, 2011, p. 6.

<sup>20</sup> Liste des projets signés bénéficiant du soutien de l'EFSI – Situation en octobre 2018 (<http://www.eib.org/fr/efsi/efsi-projects/index.htm>).

<sup>21</sup> Projets financés par la BEI - Situation en octobre 2018 (<http://www.eib.org/fr/projects/loan/list/index>).

## Deuxième partie – État des lieux des domaines clés du secteur des transports de l'UE

### Tendances actuelles dans l'utilisation des transports

**Les volumes de transport n'ont cessé d'augmenter et devraient continuer à le faire**

**26** Les volumes de transport de voyageurs et de marchandises dans l'UE n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières décennies<sup>22</sup>, passant respectivement de 5 335 milliards de voyageurs-kilomètres et 2 846 milliards de tonnes-kilomètres en 1995 à 6 802 milliards de voyageurs-kilomètres et 3 661 milliards de tonnes-kilomètres en 2016. La Commission estime que cette hausse va se poursuivre, quoiqu'à un rythme plus lent que par le passé. Elle prévoit une augmentation de 42 % pour les activités de transport de voyageurs et de 60 % pour le transport intérieur de marchandises entre 2010 et 2050<sup>23</sup>. Pour le transport maritime international, la hausse devrait être encore plus importante, avec 71 % sur la même période.

**27** L'augmentation des volumes de transport pourrait mettre à rude épreuve les capacités de certains modes de transport au sein de l'UE. La congestion du trafic est déjà particulièrement préoccupante sur le plan environnemental et économique et coûte actuellement quelque 140 milliards d'euros par an à l'UE<sup>24</sup>. Selon les

---

<sup>22</sup> Commission européenne, «*EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*» ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en)).

<sup>23</sup> «L'Europe en mouvement – Programme pour une transition socialement équitable vers une mobilité propre, compétitive et connectée pour tous» (COM(2017) 283 final), p. 4.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf).

estimations, ces coûts devraient augmenter de plus de 40 % d'ici à 2050 par rapport au niveau de 2010<sup>25</sup>.

## La route est privilégiée pour le transport de voyageurs et de marchandises

**28** En volume, le transport routier représente la majeure partie du trafic de voyageurs et de marchandises<sup>26</sup>. La voiture est le mode de transport le plus utilisé par les voyageurs, avec environ 71 % de l'ensemble des activités de transport exprimées en voyageurs-kilomètres, suivie par l'avion, l'autobus/autocar et le train, dont les parts respectives s'élèvent à quelque 10 %, 8 % et 7 %. Le transport routier représente en outre 49 % des activités de transport de marchandises dans l'UE, suivi des transports maritime et ferroviaire<sup>27</sup>, avec des parts respectives atteignant quelque 32 % et 11 %.

**29** La prédominance du transport routier est encore plus frappante lorsque l'on considère uniquement le transport terrestre de voyageurs et de marchandises (c'est-à-dire si l'on exclut les transports maritime et aérien). Comme le montre la **figure 2**, le plus grand nombre de voyageurs-kilomètres est réalisé en voiture.

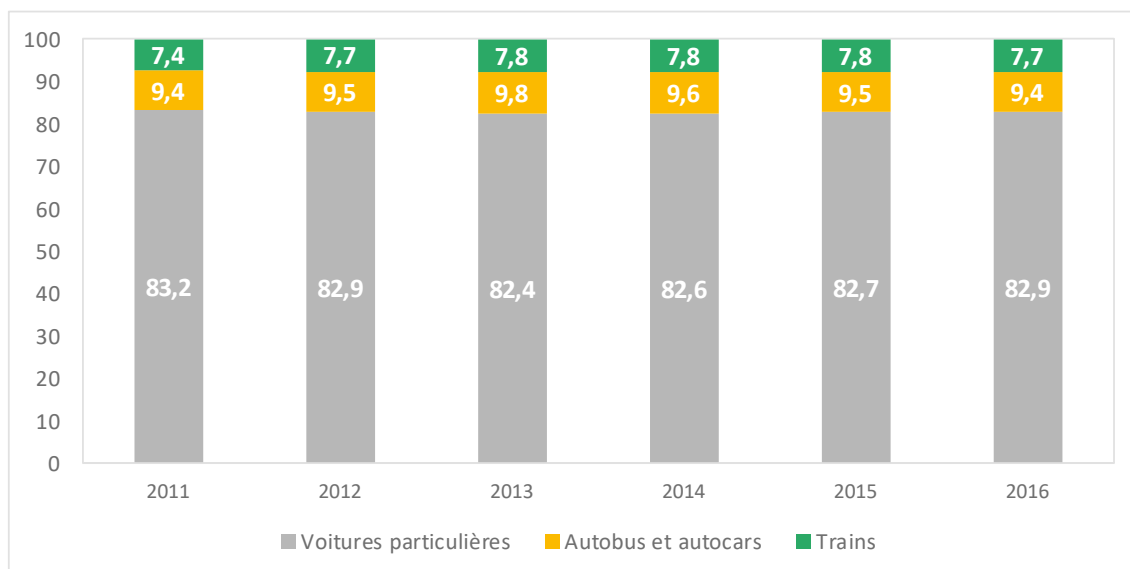
---

<sup>25</sup> Analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (SWD(2017) 180 final du 31.5.2017), annexe 4, p. 38.

<sup>26</sup> Commission européenne, «*EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*» ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en)).

<sup>27</sup> La performance du fret ferroviaire n'est pas la même dans d'autres parties du monde, où il est souvent le mode de transport prédominant, atteignant des parts de marché de 40 % et plus (comme aux États-Unis, en Australie, en Chine, en Inde et en Afrique du Sud). Voir notre rapport spécial n° 8/2016 «Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie» (<http://eca.europa.eu>).

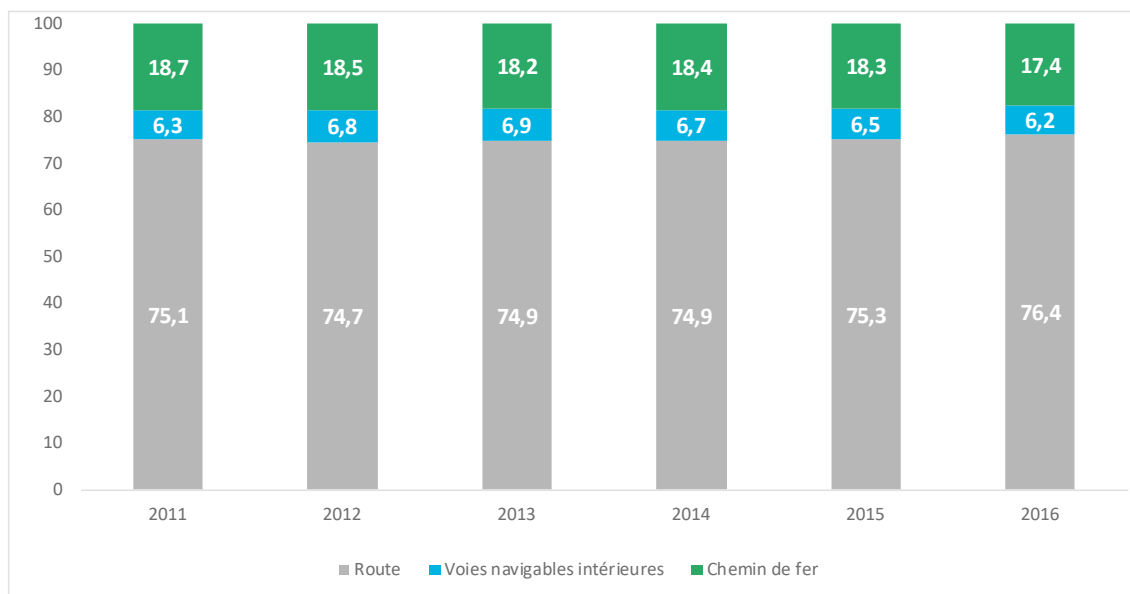
**Figure 2 – Pourcentage de voyageurs-kilomètres réalisés en voiture, en bus et en train dans l'EU-28**



Source: Données statistiques d'Eurostat (juin 2018). En raison des arrondis, il se peut que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100 %.

**30** Malgré l'objectif, défini dans le Livre blanc de 2011, de transférer 30 % du fret routier transporté sur des distances supérieures à 300 km vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou les voies navigables d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050, et malgré l'accent accru mis par l'UE sur les modes de transport respectueux de l'environnement, la part de la route dans le transport terrestre de marchandises a, de fait, augmenté, passant de 75,1 % en 2011 à 76,4 % en 2016 (voir ***figure 3***).

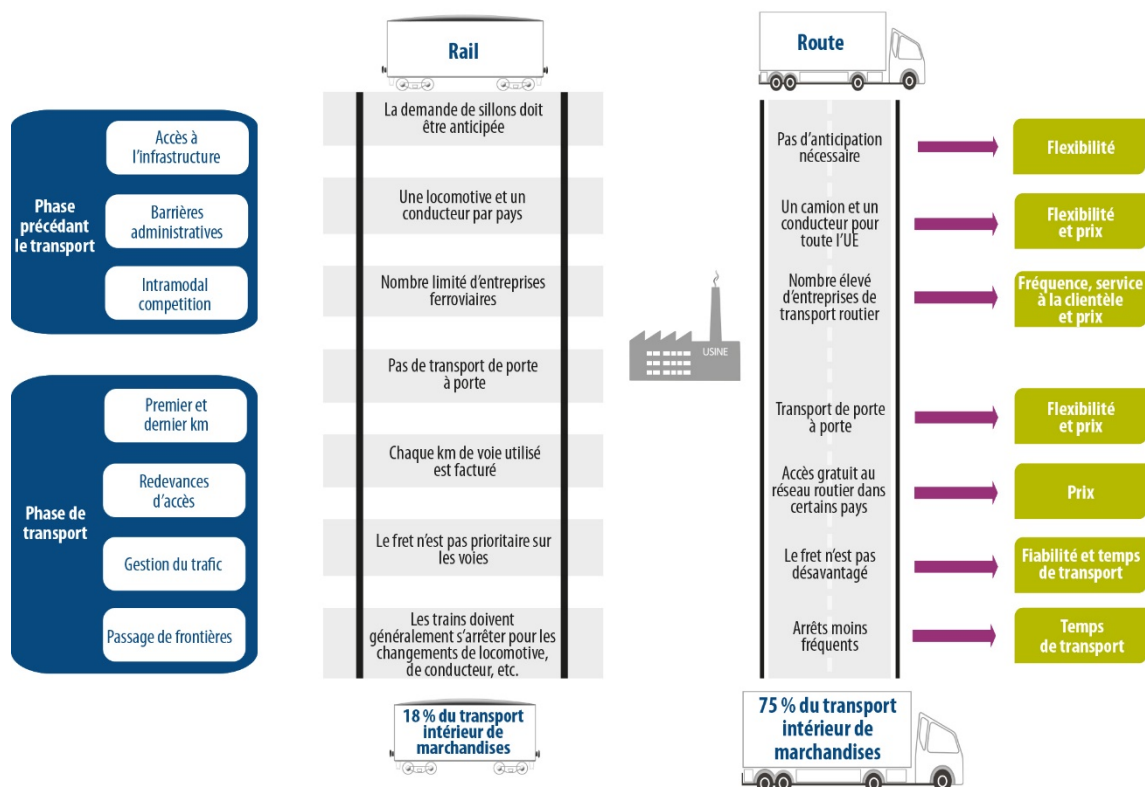
**Figure 3 – Pourcentage de tonnes-kilomètres de fret réalisées par route, par voies navigables intérieures et par chemin de fer dans l'EU-28**



*Source:* Données statistiques d'Eurostat (juin 2018). En raison des arrondis, il se peut que la somme des différents pourcentages ne soit pas égale à 100 %.

**31** Le transport routier est le moyen privilégié d'acheminement des marchandises au sein de l'UE, parce qu'il présente l'avantage d'être souple, fiable, peu onéreux et rapide, et qu'il permet une livraison de porte à porte. En 2016, la Cour a publié un rapport spécial sur le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE. Nous avons comparé le transport ferroviaire et le transport routier de marchandises et présenté les avantages du second par rapport au premier. À l'heure actuelle, le marché n'incite pas suffisamment les utilisateurs à passer à d'autres modes de transport, qui restent économiquement moins compétitifs. La **figure 4** présente certaines des raisons pour lesquelles le rail ne soutient pas la comparaison avec la route pour le transport des marchandises.

**Figure 4 – Désavantages du fret ferroviaire par rapport au fret routier**



Source: Rapport spécial n° 8/2016 de la Cour des comptes européenne «Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie».

**32** Le transport génère des effets externes négatifs, tels que les accidents, les émissions de gaz à effet de serre, la pollution de l'air et le bruit, qui ont un coût social et économique. Compte non tenu de la congestion du trafic, le coût de ces effets négatifs était estimé à quelque 4 % du PIB de l'UE en 2011. Comme nous l'avons également indiqué dans notre récent rapport sur le transport ferroviaire à grande vitesse<sup>28</sup>, l'application de systèmes de redevances (en particulier la tarification routière) fondés sur les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur aux différents modes de transport fait actuellement débat dans l'UE, ce qui témoigne de la prise de conscience de la nécessité d'une analyse approfondie des avantages et inconvénients potentiels de l'internalisation des coûts externes. L'internalisation des coûts externes signifie que les utilisateurs supportent les coûts qu'ils engendrent, ce qui les inciterait à changer de comportement afin de réduire ces coûts. L'internalisation aurait des répercussions importantes sur les réseaux de transport, le coût supporté par le consommateur final et l'utilisation des infrastructures de transport. La Commission réalise actuellement une étude sur l'internalisation des coûts

<sup>28</sup> Rapport spécial n° 19/2018 «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité» (<http://eca.europa.eu>)

externes («Tarification durable des infrastructures de transport et internalisation des externalités du transport») visant d'une part à évaluer dans quelle mesure les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur sont déjà appliqués à différents modes de transport dans les États membres et, d'autre part, à définir sa contribution au débat. Les résultats de l'étude devraient être disponibles d'ici à la mi-2019.

**33** Le recours accru à la multimodalité constitue depuis de nombreuses années l'un des principaux objectifs de la politique de l'UE en matière de transports et peut jouer un rôle dans le transfert modal et l'abandon des opérations de transport exclusivement routier. La multimodalité s'entend comme l'utilisation de différents moyens de transport au cours d'un même voyage. En dépit des progrès réalisés ces dernières années, le transport multimodal n'est pas encore répandu en Europe<sup>29</sup>. Le principal instrument juridique de l'UE qui soutient directement le transport multimodal est la directive relative aux transports combinés de 1992<sup>30</sup>, qui était en cours de modification au moment de la rédaction de la présente analyse panoramique. Les projets multimodaux, auxquels un montant d'environ 4 milliards d'euros a été alloué au cours de la période 2007-2020, sont essentiellement soutenus par le FEDER et le Fonds de cohésion. La Commission a proclamé l'année 2018 «Année de la multimodalité» afin d'insister sur l'importance de cette dernière pour le système de transport de l'UE.

### Les systèmes intelligents de gestion des transports: un élément essentiel des transports du futur

**34** Les systèmes intelligents de gestion des transports désignent un éventail de systèmes numériques de gestion de la circulation et de systèmes d'information, applicables à plusieurs modes de transport (voir **encadré 1**). La Commission a reconnu que la réussite de leur déploiement coordonné est essentielle à la réalisation d'un

---

<sup>29</sup> D'après l'analyse d'impact de la Commission (document SWD(2017) 362 final) annexée à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/106/CEE relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres, le transport intermodal représentait, en 2015, 18 % du transport de marchandises dans l'UE (compte non tenu des transports aériens et par conduites ainsi que des transports maritimes vers et depuis des pays tiers), après avoir enregistré une augmentation moyenne de 3,5 % par an au cours des cinq années précédentes.

<sup>30</sup> Directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (JO L 368 du 17.12.1992, p. 38).

système de transport comodal paneuropéen véritablement intégré, et que ces systèmes constituent un élément essentiel des transports du futur<sup>31</sup>. Ce déploiement est en cours: fin 2017, quelque 3,1 milliards d'euros avaient été alloués à cet effet au titre du FEDER et du Fonds de cohésion pour la période 2007-2020, et 3 milliards d'euros supplémentaires, au titre du MIE.

## Encadré 1

### Les systèmes intelligents de gestion des transports

- Les systèmes de transport intelligents (STI) utilisent des technologies de l'information et de la communication dans le domaine du transport routier (y compris les infrastructures, les véhicules et les usagers) et dans la gestion de la circulation et de la mobilité, ainsi que pour les interfaces avec d'autres modes de transport.
- Le projet de système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) vise à remplacer les nombreux systèmes nationaux de contrôle et de commande des trains par une structure unique.
- Le projet de recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen (SESAR) vise à améliorer les performances en matière de gestion du trafic aérien (ATM) en modernisant et en harmonisant les systèmes ATM grâce à la définition, au développement, à la validation et au déploiement de solutions ATM innovantes sur les plans technologique et opérationnel.
- Les services d'information fluviale ont été mis en place pour permettre l'échange rapide de données électroniques entre les navires et les autorités par la communication d'informations à l'avance et en temps réel.
- Le système de suivi du trafic des navires et d'information (VTMIS) a pour principal objectif d'améliorer la sécurité et de réduire au minimum l'incidence des accidents maritimes sur l'environnement.

**35** En outre, le système européen de navigation par satellite (Galileo) vise à fournir des informations plus précises relatives au positionnement dans l'espace et dans le temps, ce qui devrait avoir des retombées positives considérables pour les services de transport et les utilisateurs. Étant donné que le transport est de plus en plus tributaire de la disponibilité des signaux satellitaires pour une localisation précise, Galileo figure parmi les objectifs du Livre blanc de 2011. Équivalent européen du GPS américain et du

<sup>31</sup> Commission européenne, «*The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges*» (SWD(2016) 226 final du 1.7.2016), p. 24 et 25.

GLONASS russe, il a été lancé afin que l'UE puisse être autonome dans ce secteur stratégique. Le coût total de ce système, qui comprend 30 satellites associés à une infrastructure au sol, est estimé à quelque 10,5 milliards d'euros. Le déploiement de Galileo est en cours; selon la Commission, il devrait être achevé d'ici à fin 2020.

## Tendances émergentes dans le secteur des transports

**36** L'automatisation, la numérisation et la mobilité partagée, qui connaissent une expansion rapide (voir **encadré 2**), sont susceptibles de rendre les systèmes de transport plus efficaces et, ainsi, d'améliorer la sécurité routière<sup>32</sup>, de réduire les incidences sur l'environnement et d'atténuer la congestion du trafic.

### Encadré 2

#### Tendances émergentes dans le secteur des transports

- **Automatisation:** quelques-unes au moins des fonctions du véhicule sont effectuées automatiquement, sans l'intervention du conducteur/de l'opérateur.
- **Numérisation:** échange de données entre différents acteurs du système de transport permettant de faire correspondre l'offre à la demande en temps réel et donc d'utiliser plus efficacement les ressources. La numérisation pourrait contribuer à la création d'un système de transport réellement multimodal en permettant de combiner tous les modes de transport dans le cadre d'un service de mobilité unique et efficace pour les personnes et les marchandises.
- **Mobilité partagée:** utilisation partagée de véhicules (voitures, vélos, etc.).

**37** Des véhicules entièrement automatisés sont actuellement testés, et il n'est pas exclu qu'avec les développements technologiques, nous soyons un jour amenés à en croiser régulièrement sur les routes. La conduite entièrement automatisée nécessitera des infrastructures de télécommunications et satellitaires avancées ainsi que des services de positionnement et de communication entre véhicules. Une fois que Galileo aura été déployé avec succès, il fournira les services nécessaires pour répondre à ces besoins.

<sup>32</sup> Alors que les énormes progrès accomplis ces dernières décennies (le nombre d'accidents mortels, qui s'élevait à 55 000 en 2001, est tombé à 25 650 en 2016) ont fait de l'UE la région où le transport routier est le plus sûr au monde, aucune amélioration n'a été enregistrée ces quatre dernières années. De nouveaux efforts devront être consentis pour atteindre l'objectif «zéro mort» d'ici à 2050 fixé dans le Livre blanc.

**38** Toutefois, les nouvelles technologies et formes de mobilité posent aussi des défis en matière d'adéquation du cadre législatif, de protection de la vie privée, de sécurité, de responsabilité et de sécurité des données<sup>33</sup>. La stratégie pour la mobilité du futur adoptée par l'UE en 2018<sup>34</sup> contient des propositions de la Commission visant à répondre à ces importantes préoccupations.

**39** L'adaptation des infrastructures aux nouvelles formes de mobilité et le déploiement de nouvelles infrastructures pour carburants de substitution propres posent de nouveaux défis qui appellent des investissements supplémentaires et une approche révisée de la conception des réseaux et des modèles d'entreprise. Les infrastructures de recharge sont essentielles pour faciliter le développement de l'électromobilité, et en particulier l'utilisation de véhicules électriques<sup>35</sup>. En 2013, l'UE a lancé sa stratégie pour des carburants propres<sup>36</sup>, qui vise la mise en place d'un réseau de stations d'approvisionnement en carburants de substitution (bornes de recharge électrique comprises) dont la conception et l'utilisation sont uniformisées.

## Développement des infrastructures

### En dépit des progrès réalisés dans le développement des infrastructures de transport au sein de l'UE, il reste des défis à relever

**40** Une mobilité continue de porte à porte des personnes et des marchandises dans l'UE n'est possible qu'avec des infrastructures de transport avancées et performantes. L'un des éléments clés de l'élaboration du système européen de transport est l'achèvement du RTE-T. D'autres niveaux du système de transport, comme le transport urbain, sont eux aussi importants, car c'est là que bon nombre des effets indésirables du secteur (accidents, pollution, bruit, etc.) se font sentir le plus directement.

---

<sup>33</sup> Document SWD(2016) 226 final, p. 38.

<sup>34</sup> Commission européenne, «En route vers la mobilité automatisée: une stratégie de l'UE pour la mobilité du futur» (COM(2018) 283 final du 17.5.2018).

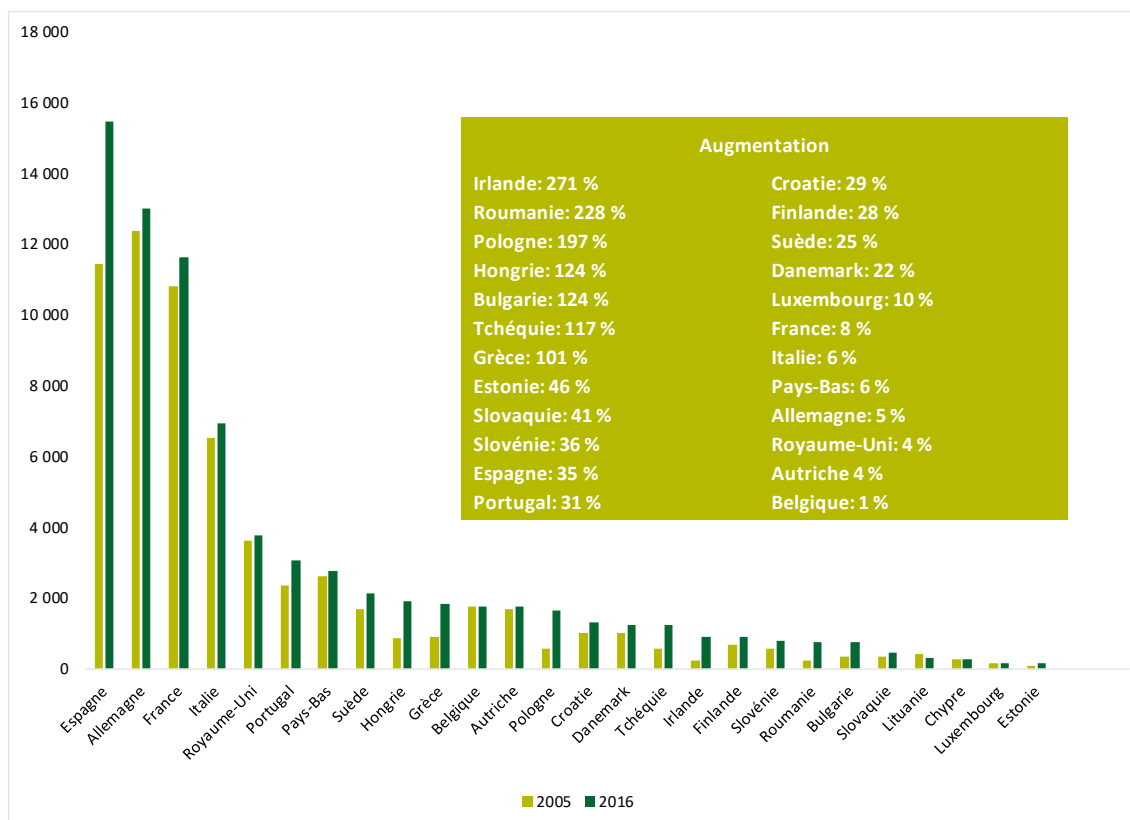
<sup>35</sup> Selon une étude commandée par le Parlement européen, par comparaison avec l'ensemble du parc automobile particulier, la part totale des véhicules électriques rechargeables n'atteignait que 0,3 % dans l'UE en 2017 (Parlement européen, travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission TRAN - «*Charging infrastructure for electric road vehicles*», p. 13).

<sup>36</sup> «Énergie propre et transports: la stratégie européenne en matière de carburants de substitution» (COM(2013) 17 final du 24.1.2013).

**41** L'élargissement de l'UE de 15 à 28 États membres a entraîné des modifications des chaînes logistiques et de la structure géographique des échanges, et a engendré un défi structurel, à savoir développer rapidement les infrastructures de transport de l'UE, en particulier dans les nouveaux États membres.

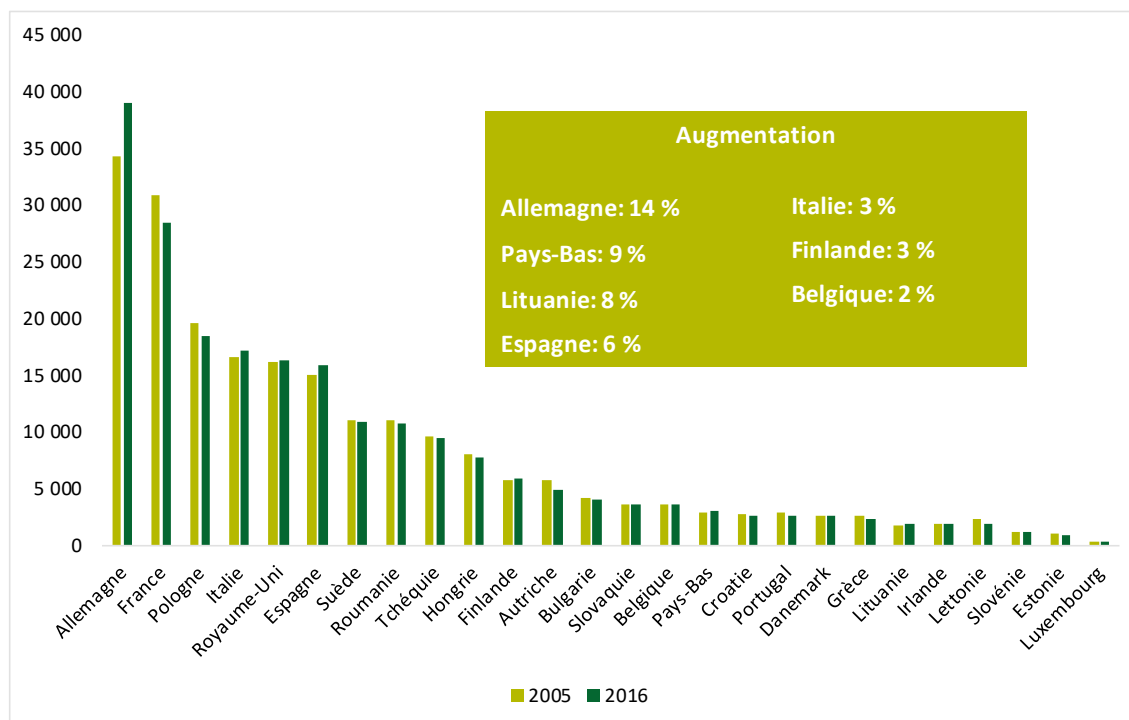
**42** Parce qu'il s'agit du mode de transport le plus flexible, c'est la route qui s'est adaptée le plus facilement à la nouvelle réalité, tandis que davantage d'efforts doivent être consentis pour moderniser le transport ferroviaire, par exemple, et pour développer ses réseaux et ses liaisons. La **figure 5** et la **figure 6** illustrent l'augmentation de la longueur (aussi bien en valeur absolue qu'en pourcentage) des autoroutes et des voies ferrées de l'UE entre 2005 et 2016.

**Figure 5 – Longueur des autoroutes en 2005 et en 2016 dans l'EU-28 (en km)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la publication de la Commission européenne intitulée «EU Transport in Figures - Statistical pocketbook 2018». Aucune donnée n'est disponible pour Malte et la Lettonie.

**Figure 6 – Longueur des voies ferrées en 2005 et en 2016 dans l'EU-28 (en km)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la publication de la Commission européenne intitulée «EU Transport in Figures - Statistical pocketbook 2018». Chypre et Malte n'ont pas de réseau ferroviaire.

**43** Le niveau de développement des infrastructures varie d'un pays de l'UE à l'autre et la qualité et la disponibilité des infrastructures sont encore insuffisantes, notamment dans les régions de l'est<sup>37</sup> (moins d'autoroutes et de lignes à grande vitesse, rail conventionnel nécessitant une mise à niveau et présentant des temps de trajet plus longs qu'en Europe de l'ouest). En outre, les liaisons manquantes et les goulets d'étranglement sont toujours une réalité au sein du réseau de transport de l'UE, où ils posent des obstacles importants à la fluidité du trafic. Cela vaut particulièrement pour les points de passage frontaliers. À titre d'exemple, 149 (41 %) des 365 liaisons ferroviaires transfrontalières recensées par la Commission ne sont actuellement pas opérationnelles<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Commission européenne, «Transport in the European Union Current Trends and Issues», 2018, p. 13.

<sup>38</sup> La plupart des liaisons manquantes ne sont pas situées le long d'un corridor RTE-T ou sur le réseau global. Voir l'analyse de la Commission de 2018 intitulée «Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders», p. 13.

**44** Alors que certains États membres ont déjà achevé leurs tronçons du réseau central RTE-T, ou sont en voie de le faire, cela est encore loin d'être le cas dans d'autres<sup>39</sup>. En 2017, en plus des plans de travail des corridors, mis à jour régulièrement<sup>40</sup>, la Commission a publié un rapport sur l'état d'avancement<sup>41</sup> de la mise en œuvre du RTE-T en 2014 et 2015. Dans ce rapport, elle a conclu que des progrès avaient été réalisés mais que, globalement, des améliorations et des investissements importants étaient probablement encore nécessaires dans la plupart des cas pour atteindre les objectifs du RTE-T.

**45** Les importants investissements réalisés par l'UE dans les transports<sup>42</sup> ont contribué à améliorer l'accessibilité et la connectivité. Par exemple, au cours de la période 2007-2013, les fonds relevant de la cohésion ont permis de soutenir la construction de 3 875 km de nouvelles routes (dont 47 % font partie du RTE-T) et la réfection de plus de 23 000 km de routes existantes, soit une longueur totale représentant environ 10 % du réseau routier principal des 15 États membres éligibles<sup>43</sup>. Des millions de personnes ont ainsi pu bénéficier d'une amélioration du réseau routier et d'une réduction des temps de trajet<sup>44</sup>. Les fonds relevant de la cohésion ont également été utilisés pour la construction et la réfection de 3 405 km de

---

<sup>39</sup> Voir le tableau de bord des transports de la DG MOVE pour les dernières données disponibles (qui datent de fin 2015) ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en)).

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en).

<sup>41</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-327-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>42</sup> Ces investissements ont représenté plus de 40 % du total des dépenses publiques en capital dans ce secteur au cours de la période 2007-2013 dans l'EU-12 (voir Commission européenne, «Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale», 2017, p. 198).

<sup>43</sup> Les États membres éligibles au titre des Fonds de cohésion sont la Bulgarie, la Tchéquie, l'Estonie, la Grèce, la Croatie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie.

<sup>44</sup> Parlement européen, «Rapport sur la mise en œuvre de la politique de cohésion et de l'objectif thématique "promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseau essentielles" - Article 9, paragraphe 7, du règlement portant dispositions communes (2017/2285(INI))», 4 avril 2018.

lignes de chemin de fers (dont 49 % font partie du RTE-T), soit un peu plus de 2 % de l'ensemble du réseau ferroviaire<sup>45</sup>.

**46** Afin de continuer à réduire les écarts entre les États membres, des dépenses importantes ont également été prévues par l'UE pour la période 2014-2020<sup>46</sup>:

- a) l'UE a prévu d'allouer quelque 70 milliards d'euros de cofinancement au titre des Fonds ESI, à savoir 34 milliards d'euros pour les infrastructures du RTE-T et 36 milliards d'euros pour des projets d'investissement dans les transports liés à des projets RTE-T ou qui les complètent. Ces investissements doivent permettre la construction ou l'amélioration de 977 km de voies navigables intérieures, la construction de 3 414 km et la réfection de 9 742 km de routes, la construction de 1 136 km et la modernisation de 9 680 km de lignes ferroviaires, ainsi que la construction ou l'aménagement de 748 km de lignes de tram et de métro;
- b) En outre, le budget du volet «Transports» du MIE, qui s'élève à 24,1 milliards d'euros (dont 11,3 milliards d'euros pour les États membres éligibles au Fonds de cohésion), met principalement l'accent sur les projets ferroviaires relevant du réseau central RTE-T. Ces projets doivent notamment permettre d'éliminer, d'ici à 2020, 243 goulets d'étranglement ferroviaires, routiers et sur les voies navigables intérieures, de mettre en place 3 088 nouvelles bornes d'approvisionnement en carburants de substitution pour le transport routier, d'adapter 1 790 km de voies ferrées au standard d'écartement nominal européen, de déployer l'ERTMS sur 5 788 km de voies, de poser 1 753 km de lignes électriques, d'aménager 2 804 km de lignes de fret et de moderniser 3 862 km de voies navigables intérieures.

### **Le RTE-T requiert des financements considérables, mais les niveaux d'endettement des États membres pourraient poser problème**

**47** Malgré le montant élevé des fonds déjà investis par les États membres et par l'UE, qui ont permis d'améliorer la connectivité et l'accessibilité, d'importantes ressources supplémentaires doivent encore être mobilisées pour atteindre les objectifs du RTE-T (voir **point 17**).

---

<sup>45</sup> Voir Commission européenne, «*Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007-2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund*», 2016, p. 3 et 4, 42 et 46.

<sup>46</sup> Commission européenne, «*Delivering TEN-T, Facts & figures*», septembre 2017.

**48** La responsabilité du développement, du financement et de la construction des infrastructures de transport incombe principalement aux États membres. Or l'UE a également convenu que le déficit public annuel des États membres ne peut excéder 3 %, et que le rapport entre la dette publique et le PIB ne peut dépasser 60 % (critères de Maastricht<sup>47</sup>). Par conséquent, même si les objectifs d'achèvement du RTE-T figurent dans un règlement, dans certains cas, le niveau d'endettement des États membres risque d'affaiblir davantage leurs capacités d'investissement. En d'autres termes, la réduction de la dette publique et l'augmentation des investissements publics, y compris dans les transports, peuvent être des objectifs contradictoires.

**49** L'OCDE a reconnu ces difficultés ainsi que la nécessité d'améliorer les systèmes de financement et de subvention dans de nombreux pays, compte tenu des niveaux actuellement élevés du déficit et de la dette ainsi que des autres contraintes pesant sur les budgets nationaux<sup>48</sup>.

**50** Le Parlement européen a également observé que les États membres qui rencontrent des difficultés économiques et budgétaires n'étaient pas en mesure de cofinancer des projets de transport de marchandises, et estimé que les projets réalisés dans le cadre du MIE ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de la dette publique aux fins du pacte de stabilité et de croissance<sup>49</sup> (PSC)<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Les critères de convergence de la zone euro – également connus sous le nom de «critères de Maastricht» – sont fondés sur l'article 140 du TFUE. Les États membres sont tenus de respecter ces critères pour entrer dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire et adopter l'euro comme monnaie.

<sup>48</sup> OCDE, «*Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030 – Main Findings*», publications de l'OCDE, Paris, 2011, p. 4.

<sup>49</sup> Convention contraignante pour tous les États membres de l'UE depuis 1997 (des réformes ont été adoptées en 2005 et en 2011) concernant la mise en œuvre des dispositions du traité de Maastricht relatives à la viabilité des finances publiques des États membres, laquelle passe essentiellement par le maintien de la dette et du déficit publics à des niveaux acceptables.

<sup>50</sup> Parlement européen, «Résolution du 19 janvier 2017 sur la logistique dans l'Union européenne et le transport multimodal dans les nouveaux corridors du RTE-T (2015/2348(INI))», point 13.

**51** La Commission a publié une communication<sup>51</sup> destinée à clarifier l'utilisation de la marge de souplesse autorisée par le PSC en ce qui concerne les investissements éligibles qui peuvent, dans certaines conditions, justifier un écart temporaire par rapport aux règles existantes. L'application et l'efficacité de cette marge de souplesse relative aux investissements sont actuellement à l'étude dans le cadre d'un examen plus large des dispositions en matière de flexibilité<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance» (COM(2015) 12 final du 13.1.2015). En vertu de la «clause d'investissement», les investissements éligibles sont les dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés au titre de la politique structurelle et de cohésion, des réseaux transeuropéens, du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe ainsi que du Fonds européen pour les investissements stratégiques. Les conditions justifiant un écart temporaire sont les suivantes: que la croissance du PIB de l'État membre soit négative ou que le PIB reste largement inférieur à son potentiel; que l'écart ne conduise pas à un dépassement de la valeur de référence de 3 % pour le déficit, et qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée; que les niveaux d'investissement augmentent effectivement en conséquence; que l'écart soit corrigé durant la période couverte par le programme de stabilité ou de convergence de l'État membre.

<sup>52</sup> Dans son rapport spécial n° 18/2018 «L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint?» (<http://eca.europa.eu>), la Cour est parvenue à la conclusion que la clause d'investissement ne permet pas de garantir une augmentation du rapport investissement public/PIB et permet à des dépenses non liées à des investissements de se pérenniser au cours des années suivantes, et a recommandé à la Commission de mettre fin à l'utilisation de cette clause dans sa forme actuelle. La Commission n'a pas accepté cette recommandation et fait remarquer que la clause relative aux investissements fait actuellement l'objet d'une révision dans le cadre d'un examen plus large des dispositions du PSC concernant la flexibilité.

En outre, en mai 2018, la Commission a publié une communication relative au réexamen de la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (COM(2018) 335 final et SWD(2018) 270 final). Ce réexamen a montré que, pour les États membres ayant bénéficié d'une certaine souplesse au cours de la période 2015-2018, les objectifs des clauses concernant les réformes structurelles et les investissements ont été en partie atteints. En ce qui concerne la clause d'investissement, le réexamen a permis de confirmer que les projets qui étaient éligibles à cette clause étaient cofinancés par l'UE. Les résultats de l'analyse étaient toutefois plus mitigés quant à la question de savoir si la clause d'investissement avait donné lieu à de nouveaux investissements. La Commission a fait observer que l'incidence positive des réformes et des investissements sur la viabilité budgétaire doit se déployer sur un intervalle de temps plus étendu que la période examinée, et que l'incidence sur le volume des investissements publics est difficile à évaluer avec précision.

## Marché intérieur

**52** Pour que le marché unique des transports soit performant, la Commission s'est efforcée de créer des conditions de concurrence équitables, tant au sein des modes de transport qu'entre eux. Elle a activement soutenu l'ouverture et la libéralisation du marché intérieur des transports; cependant, certains problèmes subsistent, en particulier dans la gestion du trafic ferroviaire et aérien.

**53** En ce qui concerne les chemins de fer, le transport de marchandises est ouvert à la concurrence depuis 2007, et le transport international de voyageurs a été libéralisé en 2010. Cependant, la libéralisation du marché ferroviaire n'a pas progressé de la même manière dans tous les États membres. Seuls quelques États membres ont libéralisé leur marché national du transport de voyageurs. Les nouveaux entrants font toujours l'objet d'une discrimination en ce qui concerne l'accès à l'infrastructure ferroviaire et aux infrastructures de services essentielles, souvent détenues et exploitées par les opérateurs historiques<sup>53</sup>. En 2016, l'UE a adopté le «quatrième paquet ferroviaire»<sup>54</sup>, qui vise à poursuivre la libéralisation du marché du transport de voyageurs et à lever les obstacles à l'interopérabilité, et dont la mise en œuvre doit démarrer en juin 2019.

**54** L'UE a libéralisé les transports aériens en 1992, ce qui s'est traduit par une concurrence accrue, par un plus large éventail d'offres de voyage et par une augmentation sensible du trafic. Le nombre de vols quotidiens dans l'UE est passé de 10 000 à 29 000 entre 1992 et 2017, et le nombre annuel de passagers aériens, de 360 millions à plus d'un milliard entre 1993 et 2017. À l'heure actuelle, le secteur européen de l'aviation, dont la part sur le marché mondial est de 26 %, contribue à hauteur de 510 milliards d'euros par an au PIB de l'Europe et emploie 9,3 millions de personnes sur son territoire.

**55** Bien qu'il soit international par nature, le trafic aérien est traditionnellement géré au niveau national dans un environnement fragmenté et monopolistique. Ces caractéristiques ont contribué à l'augmentation des coûts de la gestion du trafic, qui

---

<sup>53</sup> Voir Commission européenne, «*Transport in the European Union Current Trends and Issues*», 2018, p. 7 et rapport spécial n° 8/2016 de la Cour des comptes européenne «Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie».

<sup>54</sup> Le quatrième paquet ferroviaire est un ensemble de six textes législatifs destinés à achever la mise en place du marché unique des services ferroviaires. Il a pour objectif général de redynamiser le secteur ferroviaire et de le rendre plus compétitif par rapport aux autres modes de transport.

sont supportés par les usagers de l'espace aérien. En réaction, la Commission a lancé l'initiative Ciel unique européen (CUE), qui vise à améliorer les performances globales de la gestion du trafic aérien en transférant à l'UE un certain nombre de responsabilités relevant du niveau intergouvernemental. Cependant, la gestion de l'espace aérien en Europe reste fragmentée<sup>55</sup>. En 2013, la Commission a proposé d'améliorer le cadre du ciel unique européen (paquet législatif CUE II+<sup>56</sup>). Toutefois, au moment de la rédaction du présent document, ce paquet n'a toujours pas été adopté par le Parlement européen et par le Conseil, ce qui empêche la mise en place d'un cadre cohérent actualisé au niveau de l'UE.

## La décarbonation des transports

**56** En octobre 2014, les dirigeants de l'UE ont adopté le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, dont l'un des objectifs est de réduire les émissions de GES d'au moins 40 % d'ici à 2030 (par rapport à 1990). En 2015, l'UE et l'ensemble des 28 États membres ont signé l'accord de Paris<sup>57</sup>. En vertu de cet accord, ils sont tenus de présenter avant 2020 des plans à long terme faisant apparaître les efforts que chaque pays doit déployer pour réduire ses émissions et s'adapter aux conséquences du changement climatique. En mars 2018, le Conseil européen a invité la Commission à présenter, avant la fin du premier trimestre 2019, une proposition de stratégie à long terme de l'UE tenant compte des plans nationaux et visant à réduire les émissions de GES, en application des dispositions de l'accord de Paris.

**57** La **figure 7** montre qu'en 2016, les transports représentaient environ un quart des émissions de GES dans l'Union (contre 15 % en 1990), ce qui en faisait la deuxième plus grande source d'émissions après le secteur de l'approvisionnement énergétique. Le Livre blanc de 2011 a fixé comme objectif une réduction d'au moins 60 % des émissions de gaz à effet de serre dues aux transports (compte non tenu du transport

---

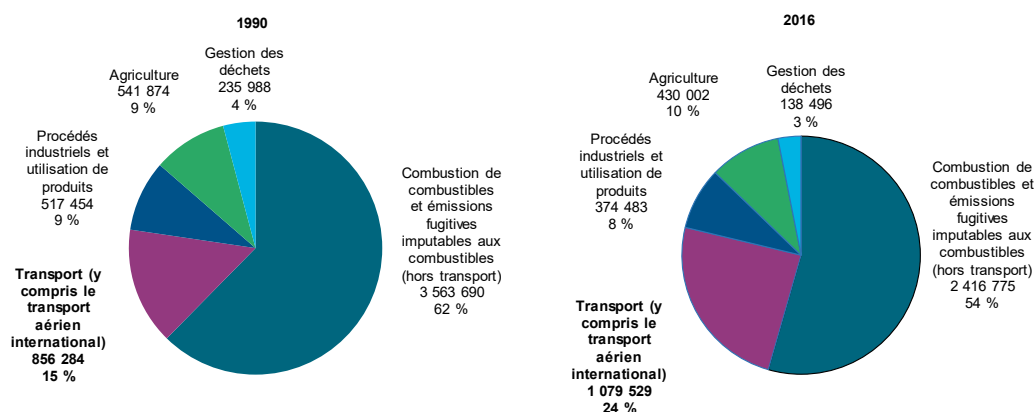
<sup>55</sup> Commission européenne, «*Transport in the European Union Current Trends and Issues*», 2018, p. 9.

<sup>56</sup> Commission européenne, «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte)» (COM(2013) 410 final du 11.6.2013).

<sup>57</sup> 21<sup>e</sup> session de la conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Les parties à l'accord de Paris se sont engagées à réduire suffisamment les émissions de GES pour contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5° C (objectif indicatif).

maritime international) d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990, et un objectif intermédiaire d'environ 20 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2008.

**Figure 7 – Émissions de GES par source dans l'EU-28 en 1990 et en 2016 (milliers de tonnes)**



Source: Agence européenne pour l'environnement, données au 5 juin 2018.

**58** Selon l'Agence européenne pour l'environnement, les émissions dues aux transports ont augmenté entre 1990 et 2007 pour ensuite baisser jusqu'en 2014. En 2015 et 2016, elles sont reparties à la hausse<sup>58</sup>. Cela signifie que l'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs généraux de l'UE en matière de décarbonation est posé par ce secteur. Dans le cadre des politiques actuelles, compte tenu de la croissance attendue du transport de marchandises et de voyageurs les émissions de GES dues aux transports devraient diminuer de 15 % d'ici à 2050 par rapport à 2005. Cependant, le niveau des émissions en 2050 serait tout de même de 10 % supérieur à celui de 1990, du fait de l'augmentation rapide des émissions dues aux transports pendant les années 90<sup>59</sup>.

**59** En 2017, nous avons publié une analyse panoramique concernant l'action de l'UE dans le domaine de l'énergie et du changement climatique<sup>60</sup>, qui s'inscrit dans le débat sur la décarbonation. Elle comprenait notamment une vue d'ensemble exhaustive des

<sup>58</sup> Voir le rapport n° 17/2017 de l'Agence européenne pour l'environnement du 7.11.2017 intitulé «*Trends and projections in Europe 2017*», p. 25.

<sup>59</sup> Analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (SWD(2017) 180 final du 31.5.2017), annexe 4, p. 34 et 35.

<sup>60</sup> Voir notre analyse panoramique de 2017 intitulée «L'action de l'UE dans le domaine de l'énergie et du changement climatique» (<http://eca.europa.eu>).

audits réalisés par les ISC de l'UE dans le domaine des transports et portant sur la réduction, directement dans ce secteur, des émissions de gaz à effet de serre, sur les modes de transport sobres en carbone, ou sur la transition vers de tels modes de transport (voir **point 90**).

**60** La réalisation des objectifs de réduction des émissions passera par une diminution radicale de la consommation d'énergie et par l'utilisation d'une énergie plus propre, ainsi que par une utilisation plus efficiente des infrastructures de transport. L'UE a adopté des initiatives et des mesures législatives visant à accélérer la décarbonation des transports. Selon la stratégie pour une union de l'énergie adoptée en 2015<sup>61</sup> la transition vers des transports économes en énergie et à faibles émissions de CO<sub>2</sub> revêt une importance capitale. En 2016, une autre stratégie, relative à l'adaptation au changement climatique, a été adoptée<sup>62</sup>. Le MIE contribue également à la réduction des émissions de GES, étant donné que la majorité des projets de transport sélectionnés en vue d'un financement ont trait aux modes de transport non routiers.

**61** Nombre des efforts déployés pour réduire les émissions, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres, ont été portés sur les **routes**, secteur responsable de la part la plus importante (72 %) des émissions dues aux transports<sup>63</sup> en 2016. Étant donné que les émissions liées au transport routier sont concentrées dans les zones à forte densité de population et sont l'une des causes principales de la pollution de l'air dans les villes, la décarbonation des transports routiers est également essentielle à l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé humaine. Dans notre rapport sur la pollution de l'air de 2018, nous avons fait observer que les citoyens ont davantage tendance à pâtir de la pollution atmosphérique que les habitants des zones rurales parce que, du fait de la densité de la population, les quantités de polluants atmosphériques rejetées (par exemple par les véhicules routiers) sont plus élevées dans les villes, et que leur dispersion y est plus difficile qu'à la campagne<sup>64</sup>. En 2017 et

---

<sup>61</sup> «Cadre stratégique pour une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique» (COM(2015)80 final).

<sup>62</sup> Commission européenne, «Une stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions», (COM(2016) 501 final du 20.7.2016).

<sup>63</sup> Commission européenne, «EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018» ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en)).

<sup>64</sup> Voir notre rapport spécial n° 23/2018 «Pollution de l'air: notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée» (<http://eca.europa.eu>).

2018, les trois trains de mesures de la Commission en matière de mobilité<sup>65</sup> contenaient plusieurs propositions concernant notamment la révision des directives de l'UE sur les véhicules propres, l'Eurovignette et les transports combinés, un plan d'action destiné à stimuler les investissements dans l'infrastructure pour carburants de substitution, les toutes premières normes d'émission de CO<sub>2</sub> applicables aux véhicules utilitaires lourds, de nouvelles normes d'émission de CO<sub>2</sub> pour l'après-2020 applicables aux voitures et aux camionnettes, l'amélioration de l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant ainsi qu'un plan d'action sur les batteries.

**62** Dans le domaine du transport **aérien**, l'accent a surtout été mis sur le transport aérien international, en s'inspirant du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. L'UE s'est engagée à atteindre au moins l'objectif global fixé pour le transport aérien international par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en octobre 2016, à savoir maintenir les émissions nettes globales de CO<sub>2</sub> aux niveaux de 2020 grâce à une croissance neutre en carbone.

**63** En ce qui concerne le secteur **maritime**, l'UE respecte l'approche de l'Organisation maritime internationale. En avril 2018, l'OMI a adopté une première stratégie visant à réduire les émissions de GES provenant des navires d'au moins 50 % d'ici à 2050 par rapport à 2008, tout en continuant à œuvrer à la décarbonation du secteur le plus rapidement possible au cours de ce siècle. À cet effet, la stratégie s'accompagne d'une liste complète des mesures possibles de réduction des émissions, dont certaines mesures à court terme<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> «L'Europe en mouvement – Programme pour une transition socialement équitable vers une mobilité propre, compétitive et connectée pour tous» (COM(2017) 0283 final).

<sup>66</sup> <http://www.imo.org/fr/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

## Troisième partie – Principaux défis à relever

**64** Depuis 2010, la Cour a publié 13 rapports spéciaux sur les transports dans l'UE, principalement centrés sur les investissements dans les infrastructures et le développement du marché intérieur. Nos observations nous ont permis de tirer des conclusions et de formuler des recommandations qui aident la Commission et les États membres à améliorer la gestion et la qualité des dépenses de l'UE consacrées aux transports et qui contribuent à informer les citoyens de la manière dont leur argent est employé (un tableau reprenant la liste complète de ces rapports, assortie d'une synthèse de leurs principales conclusions et recommandations, est présenté à l'[annexe I](#)).

**65** Aux [points 66 à 91](#), nous présentons **six** questions transversales que nous avons examinées dans le cadre de nos audits relatifs à différents champs du domaine des transports, et qui nous paraissent toujours importantes. Vous y trouverez également un examen horizontal des principaux défis rencontrés en matière de développement et de financement du secteur des transports dans l'UE, ainsi que de divers points soulevés par les ISC des États membres de l'UE ou développés dans d'autres supports d'informations publiquement accessibles.

### Mise en adéquation des objectifs avec les ressources

**66** L'Union européenne a fixé un certain nombre d'objectifs très ambitieux pour tous les modes de transport, et en particulier celui d'achever la mise en place du réseau central RTE-T d'ici à 2030. Compte tenu de l'effort financier considérable et du temps requis pour mener à bien les grands projets d'infrastructures de transport<sup>67</sup>, ces objectifs ne peuvent être atteints sans une planification minutieuse, étayée par une analyse rigoureuse et crédible des coûts estimés, pour lesquels il convient de prévoir des ressources financières suffisantes. Nos travaux d'audit antérieurs ont mis en évidence un certain nombre de problèmes susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs. En voici quelques exemples:

---

<sup>67</sup> Par exemple, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport spécial n° 19/2018 «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité» (<http://eca.europa.eu>), il faut compter en moyenne 16 ans entre le début des travaux et la mise en service d'une nouvelle ligne à grande vitesse.

- a) audit relatif à l'ERTMS<sup>68</sup>: la révision du plan européen de déploiement en 2017 a constitué une avancée vers un déploiement plus réaliste, mais il reste d'importants défis à relever. Tout d'abord, à l'instar du précédent, ce plan ne contenait aucune évaluation globale du coût du déploiement pour l'UE. Ensuite, aucun financement spécifique n'était prévu et aucune source de financement n'était définie. Enfin, aucun délai contraignant n'avait encore été fixé pour le démantèlement des systèmes nationaux et le passage à un système de signalisation unique, l'ERTMS, dans les États membres. Le faible niveau de déploiement du système ERTMS constaté (8 % des tronçons des corridors du réseau central au moment de l'audit) compromettait la réalisation des objectifs fixés pour 2030;
- b) audit sur le transport fluvial<sup>69</sup>: nous avons constaté que les stratégies de l'UE relatives à ce mode de transport n'étaient pas fondées sur une analyse rigoureuse et approfondie, et que le coût de l'élimination des goulets d'étranglement en Europe (environ 16 milliards d'euros) dépassait largement les crédits du budget de l'UE alloués aux infrastructures de transport fluvial. Pour combler cet écart, des financements supplémentaires provenant de sources nationales ou privées sont donc nécessaires;
- c) audit relatif au transport maritime<sup>70</sup>: nous avons constaté que les stratégies portuaires à long terme mises en place par les États membres et la Commission n'offraient pas une base appropriée pour planifier les capacités portuaires requises et pour évaluer les fonds publics nationaux et de l'UE nécessaires au financement des infrastructures publiques.

---

<sup>68</sup> Rapport spécial n° 13/2017, «Un système européen de gestion du trafic ferroviaire unique: ce choix politique se concrétisera-t-il un jour?» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>69</sup> Rapport spécial n° 1/2015, «Le transport fluvial en Europe: aucune amélioration significative de la part modale et des conditions de navigabilité depuis 2001» (<http://eca.europa.eu>). En septembre 2013, la Commission a adopté le programme Naiades II (COM(2013) 623 final), qui définit les actions à mener dans le domaine du transport fluvial pour la période 2014-2020. La Cour n'a pas évalué l'efficacité de ce programme.

<sup>70</sup> 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» (<http://eca.europa.eu>). En avril 2018, le coordinateur européen désigné a publié un plan détaillé de mise en œuvre des autoroutes de la mer. La Cour n'a pas évalué l'efficacité de ce plan.

## Défi à relever – Définir des priorités et des objectifs opportuns et réalisables qui soient en adéquation avec les ressources

---

Le fait de définir des priorités et des objectifs stratégiques ambitieux sans s'assurer de la disponibilité des ressources réduit les chances d'atteindre ces objectifs et, partant, nuit à la crédibilité de l'ensemble de l'action. Si des progrès ont été accomplis (voir **point 72**), des efforts supplémentaires sont nécessaires.

- Il convient, en particulier pour le réseau central RTE-T, de renforcer le plan à long terme concernant la construction des infrastructures restantes, en définissant des étapes précises qui fassent l'objet d'un suivi régulier, en établissant des estimations du coût global et en mettant à disposition des ressources financières suffisantes pour les couvrir, ainsi qu'en accordant une attention particulière aux tronçons transfrontaliers. Cela augmenterait les chances d'atteindre les objectifs de la politique de transport dans les délais et dans les limites du budget prévu.

## Obtention, par l'UE, d'un alignement plus étroit des décisions nationales concernant les infrastructures sur ses priorités d'action

**67** Alors que le règlement RTE-T établit les corridors sur lesquels les infrastructures doivent être construites et que les coordonnateurs européens cherchent à accorder les plans de travail entre eux en conséquence, ce sont les États membres qui apportent la majeure partie des fonds nécessaires et qui demeurent les premiers responsables de la planification et de la mise en place des réseaux de transport. C'est à eux seuls qu'il appartient de décider si et quand une infrastructure doit être construite<sup>71</sup>. Le réseau de transport de l'UE risque donc de devenir un agrégat de réseaux individuels plutôt qu'un système intégré qui réponde le mieux aux besoins de l'Union dans son ensemble.

---

<sup>71</sup> Rapport spécial n° 19/2018, «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité».

**68** À l'instar d'autres ISC, nous avons observé lors de récents audits que les États membres ne partagent pas toujours les ambitions de l'UE, étant peu enclins à mettre en œuvre des politiques de l'UE qui ne présentent guère d'intérêt au niveau national, en particulier celles concernant les liaisons transfrontalières<sup>72</sup>.

- a) Audit relatif aux LGV<sup>73</sup>: les États membres ne construisaient pas de LGV s'ils ne les considéraient pas comme une priorité nationale, même si les lignes en question étaient situées sur un corridor transnational et permettaient de compléter le réseau central. En outre, la Commission disposait d'outils et de pouvoirs coercitifs limités pour obliger les États membres à respecter leurs engagements en ce qui concerne la construction des lignes à grande vitesse nécessaires à l'achèvement du réseau central.
- b) Audit relatif à l'ERTMS: les prévisions en matière de déploiement établies dans le plan européen de déploiement révisé ont pâti d'un manque de synchronisation entre les États membres en ce qui concerne les tronçons transfrontaliers. Cela a montré que les États membres planifiaient leur déploiement essentiellement en fonction de leurs besoins nationaux, en dépit des engagements pris au regard des priorités de l'Union.
- c) L'ISC de Suède<sup>74</sup> a constaté que les autorités nationales n'avaient pas accordé la priorité à la perspective européenne lors de la planification de leurs infrastructures de transport nationales.
- d) L'ISC de France<sup>75</sup> a constaté que le pays était loin d'avoir réalisé tous les investissements nécessaires à la mise en place du volet technologique du ciel unique européen et qu'il avait déposé un plan de performance non conforme aux objectifs en la matière fixés au niveau de l'UE.

---

<sup>72</sup> L'évaluation à mi-parcours du MIE (p. 6 et 13) a également révélé que les budgets nationaux n'accordaient pas une priorité suffisante aux investissements transfrontaliers plurinationaux. Selon les évaluateurs, cela s'expliquait principalement par le déséquilibre entre les coûts et les avantages des projets multinationaux, les coûts étant supportés au niveau national et/ou local, pour des avantages perceptibles à l'échelle européenne.

<sup>73</sup> Rapport spécial n° 19/2018, «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité».

<sup>74</sup> Voir «*Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?*», RIR n° 27/2017, Riksrevisionen, Suède, novembre 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

<sup>75</sup> Voir «L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer», Cour des Comptes, septembre 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

**69** Dans sa résolution du 19 janvier 2017<sup>76</sup>, le Parlement européen a regretté que, trop souvent, les décisions concernant les projets d'infrastructures nationaux des États membres soient prises sans tenir compte des objectifs du RTE-T. Il a pressé la Commission et les États membres de renforcer la coordination entre les deux niveaux de planification et de donner la priorité aux projets qui sont dans la ligne du RTE-T et susceptibles de présenter la plus grande valeur ajoutée européenne.

**70** Les systèmes de transport de l'UE ayant toujours été mis en place pour répondre aux besoins nationaux, les entraves administratives et les différences techniques, opérationnelles et de procédures qui existent entre les États membres constituent un obstacle majeur à la réalisation de l'objectif d'interopérabilité à l'échelle de l'Union. Les compagnies nationales de chemins de fer appliquent par exemple plus de 11 000 règles différentes, parmi lesquelles l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer a été chargée de «faire le ménage»<sup>77</sup>. Nous estimons qu'une mise en œuvre en temps utile du quatrième paquet ferroviaire (voir **point 53**) pourrait contribuer à lever les obstacles administratifs et réglementaires à l'interopérabilité.

### **Défi à relever – Mettre en place des outils coercitifs efficaces au niveau de l'UE pour veiller à ce que les décisions des États membres concernant les infrastructures soient plus étroitement alignées sur les priorités de l'Union, en accordant une attention particulière aux tronçons transfrontaliers**

Le fait que les priorités de l'UE et des États membres ne soient pas alignées est un obstacle à l'achèvement du marché unique des transports.

- Pour que les obligations imposées par le règlement RTE-T puissent être respectées plus rapidement, il est nécessaire de disposer d'outils coercitifs appropriés, qui permettent d'achever la mise en place des principales infrastructures stratégiques et de corriger le tir lorsque des projets prioritaires ne commencent pas dans les délais convenus ou sont retardés par la suite, ou encore si des problèmes de coordination concernant des tronçons transfrontaliers

<sup>76</sup> Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur la logistique dans l'Union européenne et le transport multimodal dans les nouveaux corridors du RTE-T (2015/2348(INI)), point 12.

<sup>77</sup> Rapport spécial n° 19/2018, «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité».

risquent d'empêcher la mise en service des infrastructures dans les conditions prévues.

- o Tous les obstacles administratifs et réglementaires à l'interopérabilité doivent être levés en priorité.

## Accroître la valeur ajoutée européenne des financements de l'UE

**71** Les fonds de l'UE ne permettent de répondre qu'à une toute petite partie des besoins globaux en investissements (voir **points 17 à 25**). Pour produire un impact maximum, ces ressources limitées doivent être concentrées sur les projets les plus prioritaires et qui présentent la valeur ajoutée européenne la plus élevée. Nos récents audits dans ce domaine ont montré que les financements de l'UE doivent être mieux ciblés.

- a) Audit relatif à l'ERTMS: alors que, conformément à la politique de l'UE, les investissements ERTMS devraient être concentrés sur les corridors du réseau central, certains investissements financés par l'UE (en particulier au titre de la politique de cohésion) ont été réalisés dans des lignes isolées, en dehors de ce réseau, et sans liaison avec lui ou avec des tronçons transfrontaliers. En outre, seule une aide limitée a été allouée par l'UE aux tronçons transfrontaliers.
- b) Audit relatif au transport maritime: la majeure partie des financements de l'UE ont ciblé certains «ports centraux». Nous avons toutefois constaté que ceux-ci étaient trop nombreux (104 au total) et que cela risquait d'empêcher de cibler les ports les plus importants.
- c) Audit sur le transport fluvial: aucune distinction n'a été opérée entre les réseaux central et global, ce qui n'a pas facilité la hiérarchisation des voies navigables. Les stratégies de l'UE ne proposaient de hiérarchisation ni entre les goulets d'étranglement à supprimer ni entre les rivières pour lesquelles les ressources limitées qui étaient disponibles devaient être investies.

**72** Les règlements régissant les Fonds ESI pour la période 2014-2020 ont introduit une nouvelle condition préalable à l'accès au financement: les États membres doivent à présent démontrer que les projets proposés s'inscriront dans un plan de transport national ou régional global à long terme qui contribue à la mise en place de l'espace européen unique des transports et du RTE-T. Il s'agit là d'une avancée vers une approche plus coordonnée et plus stratégique de la sélection des projets.

## Défi à relever – Concentrer les financements de l'UE sur les priorités qui présentent la plus grande valeur ajoutée européenne

---

Étant donné que les financements de l'UE sont limités au regard de l'ampleur des besoins, il est nécessaire de se focaliser sur les priorités présentant la plus grande valeur ajoutée européenne.

- Mieux coordonner et mieux cibler les financements de l'UE, tant en gestion directe qu'en gestion partagée, en tenant compte des priorités de la politique des transports de l'UE pourrait permettre de conférer une efficacité maximale aux investissements et d'appréhender le développement du réseau de transport de façon plus cohérente et plus stratégique.
- Le soutien de l'UE devrait être accordé en priorité aux projets qui répondent à des besoins clairement définis et correctement évalués, qui font l'objet d'une planification minutieuse et qui présentent une valeur ajoutée européenne attestée pour le réseau (par exemple en ce qu'ils permettent d'éliminer d'importants goulets d'étranglement ou encore d'établir des liaisons jusque-là manquantes ou des liaisons transfrontalières).

### Améliorer la gestion des projets

**73** La gestion d'un projet requiert d'évaluer<sup>78</sup> et de mettre en œuvre les ressources et les efforts nécessaires à la réalisation de ses objectifs, ainsi que d'en assurer le suivi. Une bonne gestion de projet est essentielle pour atteindre les objectifs avec efficacité et efficacité.

### Améliorer la planification par une analyse préalable approfondie des coûts et des avantages

**74** Étant donné que les infrastructures de transport nécessitent des ressources financières importantes, il est indispensable que les principaux coûts et avantages soient correctement analysés au préalable. Utilisée de manière appropriée, l'analyse

---

<sup>78</sup> L'évaluation est le processus consistant à mesurer les coûts et les avantages de la réalisation des objectifs ainsi que les risques qui y sont liés. Elle permet aux décideurs de comprendre les effets probables, les compromis et l'impact global associés à différentes options en leur fournissant des éléments probants objectifs sur lesquels fonder leurs décisions.

coûts-avantages (ACA) permet d'évaluer le retour sur investissement d'un projet ainsi que son avantage et son utilité pour la société avant toute prise de décision.

**75** Nos audits ont révélé que les promoteurs de projets et les évaluateurs ont tendance à ne considérer l'ACA que comme une simple étape administrative obligatoire, et non comme un outil favorisant une meilleure prise de décision. Par ailleurs, l'ACA est souvent biaisée par un a priori optimiste, les promoteurs étant généralement trop enclins à l'optimisme par rapport aux paramètres essentiels du projet, tels que le budget et les coûts opérationnels, la durée ou les avantages escomptés. Des estimations irréalistes peuvent donner lieu à des objectifs inatteignables, à des projets surdimensionnés et/ou à des infrastructures sous-utilisées, à des augmentations de coûts et à des retards. En d'autres termes, elles peuvent compromettre l'optimisation des ressources.

**76** Lors de plusieurs audits, nous avons relevé des exemples de décisions prises sur la base d'une analyse peu fiable et qui ont eu des répercussions indésirables.

- a) Audit relatif aux LGV: la décision de construire des lignes à grande vitesse reposait souvent sur des considérations politiques, et l'analyse coûts-avantages était rarement utilisée pour assurer que les décisions prises présentent un bon rapport coût-efficacité. Les évaluations des besoins réels des États membres étaient dans certains cas d'une qualité médiocre, et la solution de remplacement consistant à aménager des lignes conventionnelles existantes n'a guère été prise en considération, malgré son potentiel élevé. Par conséquent, certaines lignes à grande vitesse ont été construites alors qu'elles avaient peu de chances d'être viables du point de vue des coûts-avantages sociaux.
- b) Audit des aéroports<sup>79</sup>: dans de nombreux cas, les infrastructures financées par l'UE étaient surdimensionnées, en raison d'hypothèses bien trop optimistes retenues dans les plans d'investissement. Plus de la moitié des fonds de l'UE alloués aux aéroports audités ont été consacrés à des infrastructures (nouvelles ou modernisées) inutilement grandes et qui, une fois terminées, n'étaient pas pleinement exploitées.
- c) Audit relatif au transport maritime: le financement d'infrastructures similaires dans des ports voisins, sans raisonnement économique solide ni véritable analyse

---

<sup>79</sup> Rapport spécial n° 21/2014, «Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE: des investissements peu rentables» (<http://eca.europa.eu>).

coûts-avantages en amont, s'est traduit par des investissements inefficaces avec, dans certains cas, des installations inutilisées ou sous-exploitées.

**77** Ayant pris conscience de ces faiblesses, la Commission (INEA) impose, depuis les appels à propositions du MIE pour 2015, la réalisation d'une évaluation spécifique des coûts et des avantages par des experts externes en ACA avant d'accepter de fournir un soutien au titre du MIE, ce qui peut contribuer à améliorer la qualité des décisions prises en amont.

**78** La Cour observe que, contrairement aux règlements relatifs au MIE et aux Fonds ESI pour la période de programmation 2014-2020<sup>80</sup>, ceux proposés pour la période 2021-2027 ne font plus explicitement référence à l'analyse coûts-avantages<sup>81</sup>.

### Simplifier les règles de mise en œuvre des projets d'infrastructures

**79** La Cour et les ISC nationales ont observé lors de récents audits que les projets ayant fait l'objet d'une préparation moins rigoureuse et moins détaillée étaient davantage exposés au risque de dépassements de coûts et de retards.

- a) Audit relatif aux LGV: dans le cas d'une gare, les coûts de construction ont grimpé de 4,5 milliards d'euros en 2003 à 8,2 milliards d'euros en janvier 2018 en raison d'estimations initiales irréalistes concernant les coûts du creusement du tunnel dans un centre-ville densément peuplé et d'évaluations insuffisantes des aspects relatifs au patrimoine géologique et environnemental ainsi qu'au patrimoine culturel de la communauté locale.
- b) Audit des PPP<sup>82</sup>: des fonds publics supplémentaires d'un montant de près de 1,5 milliard d'euros, dont 30 % environ fournis par l'UE, ont été nécessaires à l'achèvement des cinq autoroutes que nous avons auditées. En particulier, dans le cadre d'un partenariat public-privé visant à construire et à exploiter trois autoroutes, l'autorité publique a dû verser 705 millions d'euros supplémentaires

---

<sup>80</sup> L'article 10, paragraphe 6, du règlement MIE (1316/2013) dispose que le montant du concours financier à octroyer aux actions sélectionnées est modulé sur la base de l'analyse coûts-avantages de chaque projet. L'article 101, point e), du règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds ESI (1303/2013) dispose que, pour l'approbation des grands projets, l'autorité de gestion s'assure qu'une analyse coûts-avantages est disponible.

<sup>81</sup> Documents COM(2018) 438 final du 6.6.2018 et COM(2018) 375 final du 29.5.2018.

<sup>82</sup> Rapport spécial n° 9/2018, «Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités» (<http://eca.europa.eu>).

aux partenaires privés du fait de la mauvaise préparation des projets et parce que les contrats de PPP avaient été signés avant la résolution de problèmes importants liés à la levée des contraintes archéologiques, à l'obtention des permis environnementaux nécessaires ou encore à la finalisation des expropriations foncières requises.

- c) Plusieurs ISC de l'UE<sup>83</sup> ont également fait état de faiblesses dans la planification/l'élaboration des projets, ayant pour conséquence des retards et des dépassements de coûts.

**80** Les retards et les dépassements de coûts étaient également dus à des procédures réglementaires et administratives inefficaces. Notre audit relatif au transport maritime a par exemple révélé que la complexité administrative était à l'origine de retards importants dans la mise en œuvre de certains projets (dans un cas, 33 autorisations avaient été nécessaires pour la construction et l'exploitation d'un port de plaisance, tandis que dans un autre, il avait fallu 22 ans pour obtenir les autorisations nécessaires au démarrage des constructions portuaires). Cela montre qu'il existe des problèmes structurels liés à la délivrance des permis et des autorisations au niveau national.

**81** La situation est encore plus grave dans le cadre des projets transfrontaliers, pour lesquels la passation des marchés constitue un problème majeur. Nous avons souligné dans notre audit relatif aux LGV qu'il n'existait pas de cadre juridique commun pour les projets transfrontaliers, et que les documents relatifs aux appels d'offres, les contrats et les systèmes de comptabilité variaient d'un État membre à l'autre. Aucune procédure simplifiée (comme les «guichets uniques») n'avait été mise en place pour faciliter et accélérer la mise en œuvre. En outre, la Commission ne disposait pas d'instruments permettant d'intervenir efficacement si des retards survenant dans un pays entravaient l'utilisation en temps opportun des infrastructures ferroviaires à grande vitesse construites de l'autre côté de la frontière. Les coordonnateurs européens étaient bien placés pour repérer ce qui fonctionnait bien ou mal le long d'un corridor, mais ils n'avaient aucun pouvoir juridique pour intervenir. Toutes ces déficiences ont été préjudiciables à la rapidité et au succès de la mise en œuvre des projets.

---

<sup>83</sup> Autriche, *Bund 2017/4: «Bahnprojekt: Brenner Basistunnel»*, Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgique, «Mise en œuvre et financement du Réseau régional express (RER)», Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); Royaume-Uni, «*Modernising the Great Western railway*», National Audit Office, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

**82** Après avoir admis l'existence de ce problème récurrent, la Commission a, en 2018, présenté au Parlement européen et au conseil une initiative législative<sup>84</sup> visant à rationaliser la mise en œuvre du RTE-T, en particulier pour les projets transfrontaliers complexes (mise en place de guichets uniques, délai maximal fixé à trois ans pour les autorisations, renforcement du rôle des coordinateurs européens dans le suivi de la procédure d'octroi des autorisations et simplification des procédures de marchés pour les projets internationaux). Au moment de la rédaction du présent document, le Parlement européen et le Conseil n'ont pas encore adopté la proposition de règlement.

### Renforcer le suivi des projets

**83** Le suivi, tant pendant qu'après la mise en œuvre des projets, est un autre aspect essentiel de la gestion de ces derniers.

**84** Un suivi régulier des coûts et des avantages au cours de la mise en œuvre est nécessaire à des fins de gestion, de contrôle et d'application transparente de l'obligation de rendre compte. Les grands projets d'infrastructures dont la mise en œuvre s'étend sur de nombreuses années devraient être soumis à un mécanisme permettant d'assurer un suivi régulier des projections de départ et, le cas échéant, de les actualiser. Il s'agit d'un élément indispensable pour obtenir une valeur ajoutée sociale en atteignant les valeurs cibles et en maîtrisant les coûts, qui peut de surcroît s'avérer utile pour la prise de décision actuelle et future.

**85** Lors de nos audits, nous avons constaté que les contrôles réguliers du rapport coût-efficacité ne constituaient pas un principe directeur de la mise en œuvre des projets de transport. Cependant, nous avons également relevé des exemples de bonnes pratiques dans lesquels les projets étaient réévalués avant chaque nouvelle

---

<sup>84</sup> 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).

phase de programmation pour vérifier s'ils répondaient toujours aux besoins du moment<sup>85</sup>.

**86** Assurer le suivi et procéder à l'évaluation d'un projet après sa mise en œuvre suppose d'apprécier les effets de l'intervention et de faire le bilan des enseignements tirés de sa conception et de sa mise en œuvre. Nous avons fait valoir dans plusieurs rapports<sup>86</sup> que le suivi dont font l'objet les projets est essentiellement axé sur les réalisations et que les résultats et les impacts ne sont pas évalués. De ce fait, aucun organisme ne dispose d'informations précises permettant de déterminer si les projets cofinancés par l'UE, qu'ils soient pris séparément ou dans le contexte des corridors du réseau central, ont atteint des objectifs en matière de résultats et eu un impact sur le développement économique (nouveaux emplois, tourisme, etc.).

### **Défi à relever – Améliorer la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets financés par l'Union**

---

S'attaquer aux problèmes récurrents liés à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des projets financés par l'UE pourrait contribuer à améliorer l'efficacité des aides que celle-ci octroie.

- La planification pourrait être renforcée en réalisant une analyse approfondie des besoins, ainsi qu'en s'appuyant sur des prévisions de trafic réalistes et des paramètres fiables pour évaluer les coûts et les avantages des projets.
- Il convient en priorité de simplifier les règles régissant la mise en œuvre des projets d'infrastructures, notamment transfrontaliers, de sorte à lever tous les obstacles administratifs et réglementaires. Cela pourrait permettre de réduire les déficiences, de diminuer les retards et de maîtriser les augmentations de coûts.

---

<sup>85</sup> Dans le rapport sur les LGV, nous avons par exemple attiré l'attention sur une révision de projet à l'issue de laquelle il a été conclu que l'on pourrait économiser 5,7 milliards d'euros en configurant la ligne différemment, tout en ne rallongeant le trajet que de 10 minutes, ce qui représente une économie de 570 millions d'euros pour chaque minute de trajet supplémentaire. Cet exemple illustre à quel point certains choix de conception peuvent entraîner des économies substantielles tout en ayant un impact limité sur la performance.

<sup>86</sup> Rapport spécial n° 21/2018, «La sélection et le suivi des projets relevant du FEDER et du FSE pour la période 2014-2020 continuent à être principalement axés sur les réalisations» ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)); rapport spécial n° 19/2018; rapport spécial n° 23/2016.

- o Un suivi régulier des coûts et des avantages au cours de la mise en œuvre des projets est essentiel pour garantir la rentabilité des investissements. Axer le suivi sur les résultats et les impacts en sus des réalisations permettrait de déterminer plus clairement dans quelle mesure les projets financés par l'UE produisent des résultats et des impacts durables et contribuent à la réalisation des objectifs de l'UE en matière de transport.

## Accorder une plus grande attention à l'entretien et au renouvellement des infrastructures existantes

**87** Des infrastructures de qualité élevée sont indispensables pour le fonctionnement efficient et durable du marché intérieur de l'UE. Cependant, à l'instar d'autres ISC de l'UE<sup>87</sup>, nous avons déploré à plusieurs reprises l'entretien insuffisant des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales dans différents pays de l'UE, ainsi que ses conséquences sur la qualité, la sécurité, l'efficacité et la durabilité<sup>88</sup>.

**88** L'entretien des infrastructures relève de la responsabilité des autorités nationales et locales. La Commission a mis en garde contre le problème de la dégradation des infrastructures routières et ferroviaires dans l'ensemble de l'UE, causée par le manque d'entretien<sup>89</sup>. Elle a fait observer que les budgets d'entretien étaient souvent insuffisants et qu'ils n'avaient pas évolué avec l'augmentation de l'envergure des infrastructures et le vieillissement des liaisons essentielles, ce qui a généré des retards

---

<sup>87</sup> Rapports spéciaux n<sup>os</sup> 19/2018, 8/2016 et 1/2015; Suède, «*The Swedish Transport Administration's road maintenance*», RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Pays-Bas, «*Maintaining the main road network*», Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); France, «*Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*», Cour des comptes, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>); Pologne, «*Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej*», Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

<sup>88</sup> Dans son évaluation ex post des programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013, la Commission a également relevé une incertitude quant à la viabilité financière de certains projets, en l'absence d'éléments probants attestant que les coûts d'entretien seraient effectivement couverts. Voir p. 70.

<sup>89</sup> Commission européenne, «*Transport in the European Union – Current Trends and Issues*», 2018, p. 12.

importants en matière d'entretien<sup>90</sup>. Le Parlement européen<sup>91</sup> et le Conseil<sup>92</sup> ont tous deux également souligné qu'il importait de tenir dûment compte des besoins en matière d'entretien des infrastructures de transport.

**89** À cet égard, dans sa proposition concernant le nouveau règlement portant dispositions communes pour la période de programmation 2021-2027 (non encore adoptée au moment de la rédaction du présent document), la Commission a introduit une condition favorisante intitulée «Planification globale des transports au niveau approprié», qui impose de fournir des informations sur la disponibilité de ressources budgétaires et financières permettant de financer les investissements prévus ainsi que de couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance des infrastructures existantes et prévues. Cette condition favorisante doit être respectée tout au long de la période de programmation par l'État membre, sans quoi les dépenses liées à l'objectif spécifique concerné ne peuvent être incluses dans la demande de paiement.

## Défi à relever – Veiller au bon entretien et à la durabilité des infrastructures

---

L'entretien approprié des infrastructures est un préalable essentiel au développement d'un réseau de transport durable au sein de l'UE.

- Les parties prenantes doivent être attentives non seulement aux investissements dans de nouvelles infrastructures, mais aussi à l'entretien et au renouvellement des infrastructures existantes, actuellement insatisfaisants.

---

<sup>90</sup> Analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (SWD(2017) 180 final du 31.5.2017, p. 6 à 20).

<sup>91</sup> Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur la logistique dans l'Union européenne et le transport multimodal dans les nouveaux corridors du RTE-T (2015/2348(INI)), point 15.

<sup>92</sup> Conclusions du Conseil du 5 décembre 2017 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, point 25.

## Redoubler d'effort pour transférer les marchandises de la route vers d'autres modes de transport

**90** Comme cela est indiqué au **point 58**, les émissions dues au transport constituent l'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs généraux de l'UE en matière de décarbonation. Dans notre analyse panoramique de 2017 concernant l'action de l'UE dans le domaine de l'énergie et du changement climatique, nous avons analysé, entre autres aspects, les audits des ISC de l'UE portant sur la réduction, directement dans le secteur des transports, des émissions de gaz à effet de serre, sur les modes de transport sobres en carbone, ou sur la transition vers de tels modes de transport. Nous avons notamment fait observer qu'il existait des problèmes de conception et d'efficacité des politiques en matière de biocarburants et que la transition, dans le transport des marchandises, de la route au rail et aux voies maritimes/navigables intérieures n'avait pas lieu à un rythme suffisamment soutenu. Ni le transport par voies navigables intérieures ni le transport ferroviaire ne réussissait à concurrencer le transport routier.

**91** Dans notre audit relatif au fret ferroviaire, nous avons constaté que les effets externes produits par les transports ferroviaire et routier<sup>93</sup> (incidences sur l'environnement et pollution, congestion, accidents, etc.) ne sont pas pris en compte de manière globale lors de la fixation du prix à payer par les utilisateurs pour accéder à l'infrastructure.

## Défi à relever – Redoubler d'efforts pour que moins de marchandises soient transportées par route

---

Le transfert des marchandises de la route vers d'autres modes de transport plus respectueux de l'environnement pourrait contribuer à réduire les émissions dues au transport, qui se concentrent principalement dans le secteur routier.

- o Les parties prenantes concernées devraient poursuivre le transfert du fret de la route vers d'autres modes de transport. Pour ce faire, il conviendrait de renforcer la concurrence intermodale en instaurant des principes qui imposent la prise en compte adéquate des coûts externes de tous les modes de transport et en préconisant leur application.

---

<sup>93</sup> Dans le cadre de ses trains de mesures en matière de mobilité, la Commission a proposé de réviser la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

La présente analyse panoramique a été adoptée par la Chambre II, présidée par M<sup>me</sup> Iliana IVANOVA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 octobre 2018.

*Par la Cour des comptes,*

Klaus-Heiner Lehne  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Liste des rapports spéciaux de la Cour consacrés au transport depuis 2010

Intitulé	Description/conclusions	Principales recommandations
Rapport spécial n° 19/2018 — «Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité».	Le plan à long terme actuel de l'UE concernant le réseau ferroviaire à grande vitesse a peu de chances d'être réalisé et il n'existe pas d'approche stratégique solide dans ce domaine à l'échelle de l'Union. Le réseau ferroviaire à grande vitesse européen n'est qu'un ensemble fragmenté de lignes nationales insuffisamment coordonnées entre les pays. Planifiées et construites isolément par les différents États membres, celles-ci sont mal reliées entre elles. La Commission européenne ne dispose d'aucun instrument juridique ni d'aucun pouvoir décisionnel qui lui permettent de s'assurer que les États membres progressent rapidement vers l'achèvement du réseau central.	La Commission européenne devrait: procéder à une planification réaliste à long terme; définir, avec les États membres, les tronçons stratégiques clés devant être mis en place en priorité, tout en réalisant une évaluation des besoins concernant les lignes à très grande vitesse et en prévoyant un suivi étroit et des pouvoirs exécutifs aptes à garantir le respect des engagements pris en vue de l'achèvement du réseau ferroviaire central à grande vitesse de l'UE; établir un lien entre le cofinancement de l'UE et les projets stratégiques prioritaires retenus, la concurrence réelle entre les opérateurs et l'obtention de résultats; simplifier les procédures d'appel d'offres concernant des constructions transfrontalières, avoir recours aux guichets uniques pour les diverses formalités et supprimer tous les obstacles administratifs et réglementaires qui continuent à entraver l'interopérabilité; améliorer la fluidité des opérations ferroviaires à grande vitesse pour les voyageurs grâce, par exemple, à la billetterie électronique et à la simplification des redevances d'accès aux voies.
Rapport spécial n° 9/2018 — «Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités»	Les partenariats public-privé (PPP) cofinancés par l'UE ne peuvent être considérés comme une option économiquement viable pour la fourniture d'infrastructures publiques. Les PPP audités présentaient de multiples insuffisances et des avantages limités. Ainsi, 1,5 milliard d'euros ont été dépensés de	La Commission et les États membres, en particulier, devraient: ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés n'auront pas été résolus; atténuer l'impact financier des retards et de la renégociation de la part des coûts des PPP supportée par le partenaire public; fonder le choix du PPP sur des analyses comparatives solides de la meilleure

	<p>manière inefficace et inefficace. En outre, l'optimisation des ressources et la transparence ont été largement compromises, notamment en raison du manque de clarté des politiques et des stratégies, d'analyses inappropriées, de la comptabilisation de PPP hors bilan et d'une répartition déséquilibrée des risques.</p>	<p>option en matière de marchés publics; veiller à disposer de la capacité administrative nécessaire et définir des politiques et stratégies claires dans le domaine des PPP afin de réussir la mise en œuvre des PPP soutenus par l'UE; améliorer le cadre de l'UE afin d'augmenter l'efficacité des projets en PPP, de manière à ce que le choix de cette option soit justifié par des considérations en matière d'optimisation des ressources.</p>
<p>Rapport spécial n° 18/2017 — «Le ciel unique européen: un changement d'ordre culturel, mais pas de véritable unification»</p>	<p>Destinée à améliorer la gestion du trafic aérien dans l'ensemble de l'UE, l'initiative «Ciel unique européen» (CUE) répondait à un besoin clairement défini et a permis de renforcer la culture de l'efficacité dans ce domaine. Cependant, la gestion de l'espace aérien en Europe reste fragmentée et le CUE est un concept qui n'a pas encore été concrètement mis en œuvre. Jusqu'à présent, le montant du financement, par l'UE, des éléments technologiques du CUE a atteint 730 millions d'euros. Il devrait atteindre 3,8 milliards d'euros d'ici à 2020.</p>	<p>La Commission européenne devrait: revoir les objectifs de haut niveau du CUE; analyser d'autres options pour réaliser la défragmentation et privilégier les solutions de recherche et développement qui traitent le problème; garantir l'indépendance totale des autorités nationales de surveillance; rationaliser le système de performance et revoir certains de ses indicateurs de performance clés; revoir la structure du soutien apporté par l'UE à la recherche et au développement, à la lumière des objectifs du CUE; renforcer l'obligation de rendre compte faite à l'entreprise commune SESAR.</p>
<p>Rapport spécial n° 13/2017 — «Un système européen de gestion du trafic ferroviaire unique: ce choix politique se concrétisera-t-il un jour?»</p>	<p>Jusqu'à présent, le déploiement d'un système de signalisation ferroviaire au niveau de l'UE reste limité et décousu. Pourtant, le concept n'est généralement pas remis en question par le secteur ferroviaire. Les auditeurs ont constaté qu'un grand nombre de gestionnaires de l'infrastructure et d'entreprises ferroviaires sont réticents à l'idée d'investir dans le système du fait des dépenses que cela entraîne et de l'absence d'intérêt économique propre.</p>	<p>Ils ont formulé un certain nombre de recommandations à l'intention de la Commission européenne, des États membres et de l'agence de l'Union européenne pour les chemins de fer concernant: l'évaluation des coûts du déploiement; le démantèlement des systèmes de signalisation nationaux; la nécessité d'une justification économique pour chacun des gestionnaires de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires; la compatibilité et la stabilité du système; le rôle et les ressources de l'agence de l'Union européenne pour les chemins de fer; l'harmonisation, le suivi et l'exécution des plans nationaux de déploiement; l'utilisation d'une plus grande partie des fonds de l'UE destinés aux projets de signalisation ferroviaire et un meilleur ciblage des crédits de l'UE.</p>

<p>Rapport spécial n° 23/2016 – «Le transport maritime dans l'UE: un changement de cap s'impose - des investissements en grande partie inefficaces et précaires»</p>	<p>Un tiers des dépenses de l'Union consacrées à des installations telles que des quais, des bassins et des brise-lames dans les ports maritimes de l'UE entre 2000 et 2013 ont été inefficaces et précaires. Dans le cas des projets examinés, un euro sur trois (194 millions d'euros) a été dépensé pour dupliquer des installations existant déjà dans les environs. Un montant de 97 millions d'euros a été investi dans des infrastructures qui n'ont pas été utilisées ou ont été fortement sous-exploitées pendant plus de trois ans à compter de leur achèvement.</p>	<p>La Commission devrait: revoir le nombre actuel de 104 ports centraux et établir un plan de développement portuaire à l'échelle de l'UE; envisager la possibilité d'exclure du soutien de l'UE en faveur des infrastructures portuaires le transbordement et l'entreposage des conteneurs ainsi que les superstructures qui ne relèvent pas du domaine public; veiller à ce qu'elle-même et la BEI s'échangent toutes les informations essentielles sur les propositions de prêts de cette dernière; n'accorder la priorité du soutien de l'UE aux investissements dans les ports centraux et les principales voies navigables que dans les cas où la valeur ajoutée de l'UE est clairement établie et où les investissements privés sont suffisamment importants; établir des orientations sur les aides d'État propres aux ports et effectuer un suivi des précédentes décisions relatives aux aides d'État; réduire la charge administrative et les retards en promouvant les «guichets uniques nationaux» pour la délivrance des permis et autorisations; améliorer la position concurrentielle du transport maritime par rapport aux autres modes de transport en simplifiant davantage les formalités relatives au transport maritime et aux douanes.</p>
<p>Rapport spécial n° 8/2016 – «Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie»</p>	<p>Malgré l'objectif affiché par la Commission européenne de transférer du fret de la route vers le chemin de fer, la part du fret ferroviaire au niveau de l'UE a, de fait, légèrement baissé depuis 2011. Le transport ferroviaire est plus respectueux de l'environnement et consomme moins de produits pétroliers importés, mais il ne parvient pas à concurrencer la route.</p>	<p>La Commission et les États membres devraient remédier aux faiblesses qui affectent la libéralisation du marché du fret ferroviaire, les procédures de gestion du trafic, les contraintes administratives et techniques, le suivi et la transparence en matière de performance du secteur du fret ferroviaire, ainsi que la concurrence équitable entre les différents types de transport. Pour faire un meilleur usage des fonds de l'UE, la Commission et les États membres devraient assurer une plus grande cohérence entre les objectifs stratégiques, d'une part, et l'affectation des fonds, la sélection, la planification et la gestion des projets ainsi que l'entretien du réseau, d'autre part.</p>

<p>Rapport spécial n° 1/2015 – «Le transport fluvial en Europe: aucune amélioration significative de la part modale et des conditions de navigabilité depuis 2001»</p>	<p>Malgré les efforts financiers consentis par l'UE, pour transférer le transport de marchandises en Europe des routes vers le transport fluvial, la part modale de ce moyen de transport a progressé lentement au cours des 15 dernières années. Les projets cofinancés par l'UE dans le cadre d'une stratégie visant à augmenter l'utilisation des voies navigables internes n'ont pas été mis en œuvre de manière efficace. Le transport fluvial n'a pas gagné du terrain en tant qu'alternative au transport routier et la navigabilité ne s'est pas améliorée.</p>	<p>Pour améliorer l'efficacité du financement, par l'UE, du transport fluvial:  les États membres devraient donner un degré de priorité plus élevé aux projets dans le secteur du transport fluvial qui apportent les avantages les plus grands et les plus immédiats, tandis que la Commission devrait centrer ses financements sur les projets pour lesquels il existe des plans avancés pour éliminer les goulets d'étranglement.  Pour améliorer la coordination entre les États membres, la Commission devrait: analyser rigoureusement le marché et les avantages potentiels de la navigation intérieure sur différents segments de cours d'eau et coordonner l'action des États membres pour la mise en place du réseau central du RTE-T; convenir, avec les États membres, d'objectifs spécifiques et réalisables pour éliminer les goulets d'étranglement; consolider la base juridique de telle sorte que les exigences de signalement des conditions de navigation des voies d'eau soient renforcées et que les États membres soient tenus d'élaborer des plans nationaux d'entretien des voies navigables intérieures de façon coordonnée.</p>
--	---	--

<p>Rapport spécial n° 21/2014 – «Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE: des investissements peu rentables»</p>	<p>Les investissements financés par l'UE dans les aéroports n'ont pas produit les résultats escomptés et se sont avérés peu rentables. En l'absence de planification et de prévisions appropriées, certains des aéroports financés étaient situés trop près les uns des autres, tandis que certains projets portaient sur la construction d'infrastructures trop grandes compte tenu du nombre effectif d'avions et de passagers.</p>	<p>La Commission devrait veiller, durant la période de programmation 2014-2020, à ce que les États membres n'affectent des fonds de l'UE qu'aux infrastructures des aéroports qui sont financièrement viables et pour lesquels les besoins en matière d'investissements ont été correctement évalués et démontrés. Cela devrait s'inscrire dans le cadre de l'approbation et du suivi des programmes opérationnels par la Commission.</p> <p>Les États membres devraient établir des plans de développement aéroportuaire régionaux, nationaux et supranationaux cohérents afin d'éviter la surcapacité, les doubles emplois et les investissements non coordonnés dans les infrastructures aéroportuaires. À la suite de cet audit, le soutien de l'UE en faveur des infrastructures aéroportuaires a été considérablement réduit au cours de la période de programmation 2014-2020.</p>
<p>Rapport spécial n° 1/2014 – «Efficacité des projets soutenus par l'UE dans le domaine du transport public urbain»</p>	<p>Pour les deux tiers des projets de transport public urbain cofinancés par les Fonds structurels de l'UE, les services sont sous-utilisés. Les insuffisances en matière de conception de projet et une politique de mobilité inadaptée étaient deux des principaux facteurs recensés contribuant à cette situation.</p>	<p>La Commission devrait exiger: que des outils de gestion soient mis en place afin de contrôler la qualité du service offert et le niveau de satisfaction des usagers une fois que le projet est opérationnel; qu'un minimum d'indicateurs de résultat, assortis de valeurs cibles, soient inclus dans les conventions de subvention, puis mesurés; que l'estimation du nombre d'usagers escomptés soit analysée de manière plus rigoureuse et que le choix du mode de transport soit fondé sur une comparaison quantifiée des différentes possibilités en matière de transport; que les projets de transport urbain soient inclus dans une politique de mobilité solide; que, le cas échéant, les autorités des États membres prennent également ces recommandations en considération lorsqu'elles gèrent les projets de transport urbain financés par l'UE.</p>
<p>Rapport spécial n° 5/2013 – «Les fonds de la politique de cohésion de l'UE consacrés aux routes sont-ils dépensés à bon escient?»</p>	<p>La Cour a contrôlé 24 projets d'investissements routiers du FEDER et du Fonds de cohésion en Allemagne, en Grèce, en Espagne et en Pologne pour déterminer si leurs objectifs</p>	<p>Trois grandes recommandations: le cofinancement de projets routiers par l'UE devrait être subordonné à l'existence d'objectifs clairs en matière de temps de parcours, d'accroissement de la sécurité</p>

	<p>avaient été atteints à un prix raisonnable. La valeur totale des projets contrôlés était supérieure à 3 milliards d'euros.</p> <p>Tous les projets examinés ont entraîné une réduction des temps de parcours, ainsi qu'un renforcement de la sécurité routière. Les auditeurs ont cependant constaté qu'il aurait fallu davantage veiller à garantir la rentabilité. Les prévisions de trafic se sont avérées inexactes dans la plupart des cas contrôlés.</p> <p>Souvent, le type de route choisi n'était, de ce fait, pas le plus approprié pour le trafic qui y transitait. Les autoroutes ont été privilégiées là où des routes express auraient permis de résoudre les problèmes de circulation. Sur 19 projets, 14 ont enregistré un trafic inférieur aux attentes. Par rapport aux plans initiaux, l'augmentation des coûts a été de 23 % en moyenne. Les dépassements de délais au regard de ceux fixés au départ ont en moyenne atteint neuf mois, soit 41 %.</p>	<p>routière, d'augmentation de la capacité du réseau routier et d'effets sur l'économie; les paiements devraient être liés au recours à des solutions techniques présentant un bon rapport coût-efficacité et conformes aux meilleures pratiques; les États membres devraient faire jouer la concurrence internationale dans le cadre des projets de construction et centrer leurs systèmes de marchés sur la sélection des offres économiquement les plus avantageuses.</p>
<p>Rapport spécial n° 3/2013 – «Les programmes Marco Polo ont-ils contribué efficacement au transfert du trafic routier vers d'autres modes de transport?»</p>	<p>L'audit a permis de constater que trop peu de propositions de projets pertinentes avaient été présentées, car la situation du marché et les règles du programme n'encourageaient pas les opérateurs à tirer parti de ce dernier. La durabilité de la moitié des projets audités était réduite. L'une des principales constatations de l'audit concernait la présence d'indices sérieux d'un effet d'aubaine, à savoir des projets qui se seraient poursuivis même sans le financement de l'UE. De fait, 13 des 16 bénéficiaires audités ont confirmé qu'ils auraient lancé et assuré le service de transport même en l'absence de subvention. Par ailleurs, il</p>	<p>La Cour a recommandé au Conseil, au Parlement européen et à la Commission d'envisager de ne pas poursuivre le financement de l'UE pour les services de transport de fret lorsque ce financement est conçu sur le même modèle que les programmes Marco Polo («stimulation descendante de l'offre») <sup>2</sup> lequel a entraîné en particulier les insuffisances mises au jour dans le présent rapport (commercialisation insuffisante, absence d'éléments attestant que les objectifs ont été atteints, charge administrative élevée, manque de durabilité et effet d'aubaine) <sup>2</sup> et de subordonner le maintien d'un tel financement à la réalisation d'une évaluation d'impact ex ante montrant l'existence éventuelle d'une valeur ajoutée de l'UE et son importance. Pour ce faire, il faudrait effectuer une</p>

	<p>n'existait pas de données permettant de déterminer les avantages en ce qui concerne la réduction de l'impact environnemental du transport de fret, la décongestion des routes et l'amélioration de la sécurité routière.</p>	<p>étude de marché détaillée de la demande potentielle, et prendre en compte l'expérience et les meilleures pratiques des régimes de soutien nationaux similaires des États membres. Pour autant qu'une telle évaluation conclue à l'utilité d'une action de l'UE dans ce domaine, la Cour recommande à la Commission de prendre une série de mesures afin de renforcer la performance dans le cadre de futurs programmes.</p>
<p>Rapport spécial n° 4/2012 – «Le recours aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes: un investissement efficace?»</p>	<p>L'audit a permis de constater que seuls 11 des 27 projets d'infrastructures de transports de ports maritimes audités qui avaient été cofinancés par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion lors de la période de programmation 2000-2006 étaient efficaces. En outre, pour un tiers des projets contrôlés, les objectifs n'étaient pas liés à la politique des transports. Outre l'inefficacité des projets, la Cour a constaté que certaines infrastructures n'étaient pas utilisées et que quatre projets importants, représentant 70,8 % des montants contrôlés, n'étaient pas terminés au moment de la réalisation de l'audit. Sur les 23 projets terminés, 11 l'avaient été à temps, mais les 12 autres avaient connu des retards de construction de 26 mois en moyenne. Par ailleurs, cinq des projets terminés, représentant près de la moitié des montants contrôlés, nécessiteront de considérables investissements supplémentaires avant de pouvoir être rendus effectivement opérationnels.</p>	<p>La Commission devrait: rappeler aux États membres leur obligation d'utiliser les financements de l'UE conformément au principe de bonne gestion financière; conditionner l'octroi d'une aide au titre de la politique de cohésion pour la prochaine période à l'existence d'une stratégie globale de développement portuaire à long terme (fondée sur une évaluation des besoins) pour l'ensemble des ports des régions concernées; mettre davantage l'accent sur l'efficacité des projets en recourant à des indicateurs de résultats et d'impact et à des contrôles sur place relatifs à l'efficacité, ainsi qu'en instaurant le principe de la subordination des financements de l'UE à des obligations de résultat; réaliser des contrôles ex post portant sur l'utilisation et la performance des infrastructures en fonction du risque; améliorer l'évaluation concernant les grands projets et les projets du Fonds de cohésion.</p>
<p>Rapport spécial n° 8/2010 – «Amélioration de la performance des transports sur les axes ferroviaires transeuropéens: les investissements de l'UE en matière d'infrastructures ferroviaires ont-ils été efficaces?»</p>	<p>La Cour a conclu qu'en cofinçant le développement de l'infrastructure ferroviaire, l'UE a contribué à ouvrir de nouvelles perspectives pour le transport ferroviaire transeuropéen.</p>	<p>Au moment de définir, à l'avenir, les projets prioritaires, la Commission devrait coopérer avec les institutions ferroviaires et les États membres pour recenser les corridors transeuropéens pour lesquels il existe une demande réelle ou prévisible importante, et consolider les connaissances au niveau européen ainsi que les analyses, le cas</p>

	Certaines mesures pourraient cependant être prises afin d'optimiser l'utilisation des ressources de l'UE.	échéant. Elle devrait en outre mettre davantage l'accent sur la réduction des contraintes pratiques affectant le transport ferroviaire transfrontalier qui ne sont pas directement liées aux infrastructures, ainsi qu'encourager et faciliter la collaboration entre les institutions ferroviaires des États membres à cet égard.
--	---	--

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

## **Annexe II – Les dix objectifs de l'UE pour un système de transport compétitif et économe en ressources**

### **Développer et déployer de nouvelles options durables en matière de carburants et de systèmes de propulsion**

- Réduire de moitié l'usage des voitures utilisant des carburants traditionnels dans les transports urbains d'ici à 2030; les faire progressivement disparaître des villes d'ici à 2050; mettre en place une logistique urbaine essentiellement dépourvue de CO<sub>2</sub> pour 2030 dans les grands centres urbains.
- Porter à 40 % la part des carburants durables à faible teneur en carbone dans l'aviation d'ici à 2050; réduire de 40 % (si possible 50 %) les émissions de CO<sub>2</sub> de l'UE provenant des combustibles de soute dans le transport maritime, pour 2050 également.

### **Optimiser les performances des chaînes logistiques multimodales, notamment en recourant davantage à des modes de tr**

#### **ansport plus économes en énergie**

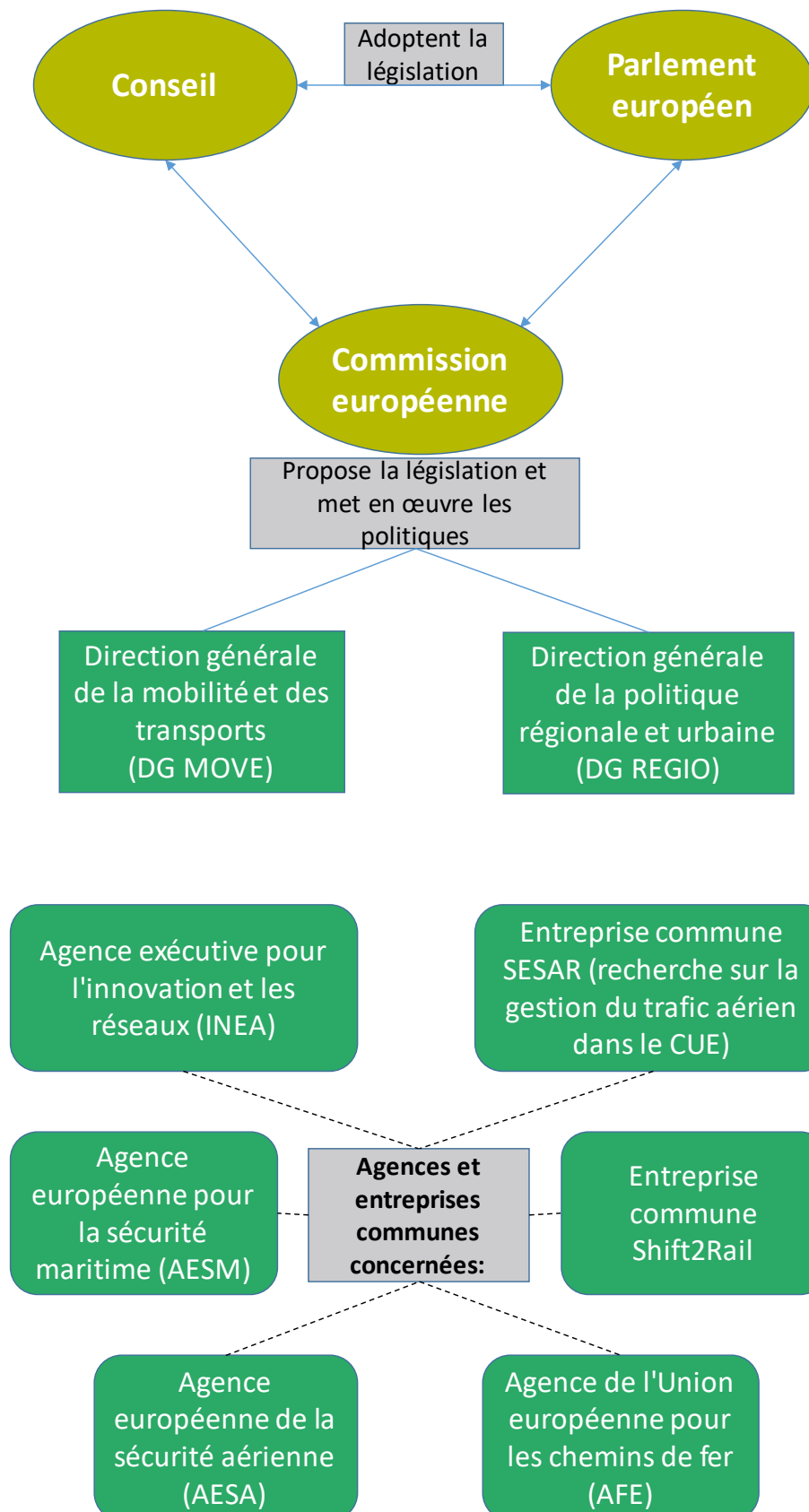
- En ce qui concerne les transports routiers de marchandises sur des distances supérieures à 300 km, faire passer 30 % du fret vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou la navigation d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050, avec l'aide de corridors de fret efficaces et respectueux de l'environnement. Pour atteindre cet objectif, il faudra également mettre en place les infrastructures requises.
- Pour 2050, achever un réseau ferroviaire à grande vitesse européen. Tripler la longueur du réseau ferroviaire à grande vitesse existant d'ici à 2030 et maintenir un réseau ferroviaire dense dans tous les états membres. Pour 2050, la majeure partie du transport de passagers à moyenne distance devrait s'effectuer par train.
- Mettre en place un «réseau de base» RTE-T multimodal totalement fonctionnel et d'envergure européenne pour 2030, avec un réseau de haute qualité et de grande capacité pour 2050, ainsi que les services d'information associés.
- Pour 2050, connecter tous les aéroports du réseau de base au réseau ferroviaire, de préférence à grande vitesse; veiller à ce que tous les ports maritimes de base soient reliés de manière suffisante au système de transport ferroviaire de marchandises et, selon les possibilités, au système de navigation intérieure.

**Accroître l'efficacité des transports et de l'usage des infrastructures à l'aide de systèmes d'information et de mesures d'incitation fondées sur le marché**

- Déployer l'infrastructure modernisée de gestion du trafic aérien (SESAR) en Europe d'ici à 2020 et achever l'espace aérien européen commun. Déployer des systèmes de gestion équivalents pour les transports terrestres et par voie navigable (ERTMS, ITS, SSN et LRIT, RIS). Déployer le système européen de navigation par satellite (Galileo).
- Pour 2020, établir le cadre d'un système européen d'information, de gestion et de paiement pour le transport multimodal.
- Pour 2050, se rapprocher de l'objectif «zéro décès» dans les transports routiers. Dans cette perspective, l'UE a pour objectif de réduire de moitié le nombre d'accidents mortels sur les routes d'ici à 2020. Veiller à ce que l'UE soit le chef de file mondial en matière de sûreté et de sécurité des transports pour tous les modes de transport.
- Progresser vers la pleine application des principes de «l'utilisateur payeur» et du «pollueur payeur» et impliquer le secteur privé afin d'éliminer les distorsions, y compris les subventions préjudiciables, de produire des recettes et d'assurer le financement de futurs investissements dans les transports.

*Source:* «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources» (COM(2011) 144 final du 28.3.2011).

## Annexe III – Principales parties prenantes au niveau de l'UE



# Abréviations

**ATM** – *Air traffic management* (gestion du trafic aérien)

**BEI** – Banque européenne d'investissement

**CFP** – Cadre financier pluriannuel

**CUE (SES)** – Ciel unique européen (*Single European Sky*)

**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

**EFSI** – Fonds européen pour les investissements stratégiques

**ERTMS** – *European Rail Traffic Management System* (système européen de gestion du trafic ferroviaire)

**Eurostat** – Office statistique de l'Union européenne (une des directions générales de la Commission)

**FEDER** – Fonds européen de développement régional

**Fonds ESI** – Fonds structurels et d'investissement européens

**Galileo** – Système mondial de navigation par satellite européen

**GES** – Gaz à effet de serre

**GLONASS** – *Global Navigation Satellite System* (système mondial de radionavigation par satellite)

**GPS** – Système de géolocalisation satellitaire

**INEA** – Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux

**ISC** – Institution supérieure de contrôle

**LGV** – Transport ferroviaire à grande vitesse

**MIE** – Mécanisme pour l'interconnexion en Europe

**OCDE** – Organisation de coopération et de développement économiques

**OMI** – Organisation maritime internationale

**PIB** – Produit intérieur brut

**PPP** – Partenariats public-privé

**PSC** – Pacte de stabilité et de croissance

**RTE-T** – Réseau transeuropéen de transport

**SESAR** – *Single European Sky ATM Research* (recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen)

**SIF** – Services d'information fluviale

**STI** – Systèmes de transport intelligents

**TFUE** – Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

**VTMIS** – *Vessel Traffic Management Information System* (système de suivi du trafic des navires et d'information)

## Équipe de l'analyse panoramique

La présente analyse panoramique a été réalisée par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par M<sup>me</sup> Iliana Ivanova, Membre de la Cour.

L'analyse a été effectuée sous la responsabilité de M. Ladislav Balko, Membre de la Cour, assisté de: M. Branislav Urbanič, chef de cabinet; M<sup>me</sup> Zuzana Franková, attachée de cabinet; M. Pietro Puricella, manager principal; M. Svetoslav Hristov, chef de mission, ainsi que M<sup>me</sup> Valeria Rota, M. Enrico Grassi, M<sup>me</sup> Marjeta Leskovar et M<sup>me</sup> Annekatrin Langer, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par M. Thomas Everett.



*Première rangée:* Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar et Pietro Puricella

*Seconde rangée:* Branislav Urbanic et Thomas Everett

La présente analyse panoramique décrit et analyse les actions de l'UE dans le domaine des transports. Nous nous penchons sur les investissements dans les infrastructures financés sur le budget de l'UE et présentons des thèmes transversaux examinés dans nos récents audits relatifs aux cinq principaux modes de transport: routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime. Sur la base de nos observations et recommandations, nous présentons une analyse horizontale des principaux défis rencontrés en matière de développement et de financement du secteur des transports dans l'UE.

En fournissant des informations claires et accessibles aux parties prenantes et intéressées, la présente analyse panoramique vise à les encourager à améliorer et/ou à mieux coordonner leurs actions afin d'apporter une valeur ajoutée aux efforts consentis par l'UE pour atteindre les objectifs de sa politique des transports.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications



© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

PDF ISBN 978-92-847-1398-1

doi:10.2865/2241

QJ-03-18-425-FR-N

HTML ISBN 978-92-847-1400-1

doi:10.2865/423047

QJ-03-18-425-FR-Q