

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 6/2005

relatif au Réseau transeuropéen de transport (RTE-T), accompagné
des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2006/C 94/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Pages
ACRONYMES		2
SYNTHÈSE	I-IV	3
INTRODUCTION	1-6	4
ÉTENDUE, OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT	7-10	5
OBSERVATIONS	11-79	6
Octroi du concours financier RTE-T	11-24	6
Cadre juridique et procédures administratives	25-51	9
Obligations juridiques et réglementaires	25-29	9
Évaluation et sélection	30-43	10
Suivi des projets	44-51	12
Structure organisationnelle et affectation du personnel	52-64	13
Coordination du financement communautaire des infrastructures de transport	65-79	16
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	80-91	18
ANNEXE 1 — Description du système de gestion des RTE-T		21
Cadre juridique et politique RTE-T		21
Procédure de demande de financement, d'évaluation et de sélection de projets RTE-T		23
Structure organisationnelle RTE-T		24
Cadre budgétaire RTE-T		24
ANNEXE 2 — Carte des axes et des projets prioritaires RTE-T		26
Réponses de la Commission		27

ACRONYMES

BEI	—	Banque européenne d'investissement
EGNOS	—	Service européen de navigation par complément géostationnaire
ETP	—	Équivalent temps plein
FEI	—	Fonds européen d'investissement
PPI	—	Programme pluriannuel indicatif
RDT	—	Recherche et développement technologique
RTE	—	Réseau transeuropéen
RTE-T	—	Réseau transeuropéen de transport

SYNTHÈSE

I. La Communauté contribue à l'établissement de réseaux transeuropéens dans le secteur du transport (RTE-T) afin de favoriser la cohérence, l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux à travers l'Union européenne, ainsi que l'accès à ces réseaux. À cette fin, la Communauté finance des projets d'infrastructure et des études dans les secteurs des routes, des chemins de fer, des voies fluviales, des aéroports, des ports, ainsi que des systèmes de navigation par satellite et de gestion du trafic. Le budget géré par la direction générale de l'énergie et des transports pour la période 2000-2006 s'élève à 4 425 millions d'euros.

II. L'audit de la Cour visait à évaluer dans quelle mesure le système de gestion de la Commission, notamment la conception et la mise en œuvre du cadre juridique, des procédures administratives et du système de contrôle interne, a favorisé une réalisation économique, efficiente et efficace des RTE-T.

III. L'audit de la Cour a permis de constater:

- que le calendrier de réalisation des quatorze projets prioritaires n'est pas respecté et que seuls huit de ces quatorze projets sont réellement susceptibles d'être achevés d'ici à 2010 ⁽¹⁾, délai initialement fixé. Les sections transfrontalières sont particulièrement confrontées à de graves difficultés, car elles bénéficient d'une priorité réduite au niveau national et exigent de plus grands efforts de coordination,
- que l'octroi du concours financier RTE-T est trop fragmenté et insuffisamment ciblé sur les projets (ou les sections de projet) transfrontaliers. Dès lors, les actions RTE-T ne peuvent apporter à l'Union européenne leur pleine valeur ajoutée,
- que les décisions de financement de la Commission notifiées aux bénéficiaires continuent à présenter quelques déficiences importantes et que la différence entre l'objet des deux principales formes d'intervention (les études et les travaux) n'est pas suffisamment précisée,
- malgré le caractère pluriannuel des projets relevant du PPI, la Commission a établi des procédures annuelles complexes en matière d'évaluation et de sélection des projets RTE-T, ce qui fait de l'évaluation une procédure relativement lourde. En outre, toutes les informations sur les projets n'étaient pas toujours disponibles en vue de l'évaluation et de la sélection. Les critères d'évaluation définis par le règlement financier RTE n'ont pas tous été pris en considération par la Commission, et l'évaluation n'a pas toujours été correctement documentée,
- les outils employés par la Commission pour le suivi des projets sont insuffisants. Les différents rapports sur l'état d'avancement soumis par les bénéficiaires ne fournissent pas toujours suffisamment d'informations pertinentes aux chefs de projet. En outre, ces derniers ne procèdent pas systématiquement à des contrôles sur place des projets ni à des évaluations ex post de l'incidence,
- les obligations de la Commission en matière d'évaluation et de suivi des projets sont entravées par la charge de travail excessive du personnel affecté aux activités liées aux RTE-T au sein de la direction générale de l'énergie et des transports,
- la coordination du concours communautaire aux projets d'infrastructure de transport ne permet pas à la Commission de détecter tous les cas de surfinancement ou de double financement.

⁽¹⁾ Paragraphe 7 du rapport du groupe à haut niveau sur le réseau transeuropéen de transport du 27 juin 2003.

IV. La Cour recommande que la Commission:

- accorde la priorité, conjointement avec les États membres, au soutien des sections de projet RTE-T, en particulier aux sections de projet transfrontalier, dont l'achèvement est nécessaire pour que les RTE-T produisent une valeur ajoutée pour l'Union européenne,
- modifie et complète les aspects essentiels du texte type de sa décision de financement, en particulier en définissant de manière plus précise l'objet des activités cofinancées au titre, d'une part, des études et, d'autre part, des travaux,
- élabore une méthodologie cohérente et homogène en matière d'évaluation des RTE-T et la transcrit dans un manuel mis à la disposition du public. Elle devrait également réduire le nombre des divers formulaires de demande et d'évaluation, ainsi que revoir leur contenu afin de couvrir tous les critères pertinents d'évaluation et de sélection prévus par le législateur. Le cas échéant, il conviendrait d'avoir recours à des experts externes pour réaliser ces évaluations,
- renforce le suivi des projets en définissant des normes minimales en matière de rapport sur l'état d'avancement du projet, ainsi qu'en effectuant plus régulièrement des contrôles sur place et des évaluations ex post de l'incidence, de sorte que des enseignements puissent être tirés sur les possibilités de mettre en œuvre les RTE-T de manière plus efficiente et d'optimiser l'efficacité du soutien communautaire dans ce domaine,
- envisage un retour à une forme de gestion centralisée des projets RTE-T au sein de la direction générale de l'énergie et des transports et adapte le nombre ainsi que les compétences des agents affectés à ce secteur,
- établit, le cas échéant en collaboration avec les États membres, les bases juridiques, les procédures et les outils appropriés pour améliorer la coordination du financement des infrastructures de transport et détecter les cas potentiels de surfinancement et de double financement.

INTRODUCTION

1. Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, en 1993, la Communauté a été chargée de contribuer à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans le secteur du transport (RTE-T) ⁽²⁾. Au début des années 90, la Commission a établi des mesures spécifiques aux RTE-T afin de soutenir des projets d'intérêt commun mis en œuvre par des États membres et des organisations internationales. Les dépenses budgétaires dans ce domaine sont passées de 182 millions d'euros en 1993 à 661 millions d'euros en 2005.

2. Les RTE-T visent à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Ils tiennent compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté ⁽³⁾.

3. Le concours communautaire destiné aux réseaux transeuropéens de transport est géré directement par la direction générale de l'énergie et des transports ⁽⁴⁾. L'*annexe 1* décrit en détail les différents aspects du système de gestion des RTE-T. Aux niveaux juridique et réglementaire, les RTE-T sont régis par:

- les «orientations dans le domaine des RTE-T», qui définissent les objectifs, les priorités et les grandes lignes des mesures. Elles fixent les conditions fondamentales qu'un projet doit remplir pour être éligible en tant que projet d'intérêt commun et donc bénéficier d'un financement au titre des RTE-T ⁽⁵⁾,

- le «règlement financier RTE» déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire à tous les RTE ⁽⁶⁾, notamment au secteur du transport,

⁽⁵⁾ Décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 228 du 9.9.1996, p. 1), modifiée par la décision n° 1346/2001/CE du 22 mai 2001 (JO L 185 du 6.7.2001, p. 1) et la décision n° 884/2004/CE du 29 avril 2004 (JO L 167 du 30.4.2004, p. 1).

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil du 18 septembre 1995 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens (JO L 228 du 23.9.1995, p. 1) modifié par le règlement (CE) n° 1655/1999 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 1999 (JO L 197 du 29.7.1999, p. 1), le règlement (CE) n° 788/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 (JO L 138 du 30.4.2004, p. 17) et le règlement (CE) n° 807/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 (JO L 143 du 30.4.2004, p. 46).

⁽²⁾ Articles 154-156 du traité CE.

⁽³⁾ Article 154, paragraphe 2, du traité CE.

⁽⁴⁾ Par opposition à la gestion indirecte, partagée ou décentralisée (par exemple dans le cadre des Fonds structurels).

- le «PPI» pour la période 2001-2006 (7) définissant le cadre budgétaire des projets prioritaires adoptés lors du Conseil européen d'Essen, en 1994 (les projets «Essen», voir *annexe 2*) (8), la contribution de la Communauté au projet Galileo, ainsi que quatre groupes cohérents de projets supplémentaires (9),
- la décision de financement de la Commission, qui sert de base juridique à chaque action soutenue dans le cadre des RTE-T et doit être notifiée aux États membres et aux bénéficiaires. Dans certains cas exceptionnels, les décisions de financement sont complétées par des conventions de financement (10).

(7) Décision de la Commission C(2001) 2654 final du 19 septembre 2001 modifiée par la décision C(2004) 3242 du 26 août 2004 et la décision C(2005) 213 du 3 février 2005.

(8) Les projets prioritaires définis à l'annexe 1 de la décision de la Commission C(2001) 2654 final du 19 septembre 2001 sont les suivants:

- 1) Train à grande vitesse/transport combiné Nord-Sud.
- 2) Train à grande vitesse Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres.
- 3) Train à grande vitesse Sud: Madrid-Barcelone-Perpignan-Montpellier-Madrid-Vitoria-Dax.
- 4) Train à grande vitesse Est: Paris-Metz-Strasbourg-Appenweier (Karlsruhe) avec jonctions avec Metz-Saarbrücken-Mannheim et Metz-Luxembourg.
- 5) Chemin de fer classique/transport combiné: ligne de la Betuwe Rotterdam-frontière Pays-Bas/Allemagne-Rhin/Ruhr.
- 6) Train à grande vitesse/transport combiné France/Italie: Lyon-Turin-Milan-Venise-Trieste.
- 7) Autoroutes grecques: Pathe: Rio Antirio, Patras-Athènes-Thessalonique-Promahon (frontière Grèce/Bulgarie); Via Egnatia: Igoumenitsa-Thessalonique- Alexandroupolis-Ormenio (frontière Grèce/Bulgarie)-Kipi (frontière Grèce/Turquie).
- 8) Liaison multimodale Portugal-Espagne avec le reste de l'Europe par le développement adéquat des liaisons ferroviaires, routières, maritimes et aériennes dans les trois principaux corridors ibériques: Galice (La Corogne)/Portugal (Lisbonne), Irun/Portugal (Valladolid-Lisbonne) et corridor sud-ouest (Lisbonne-Séville).
- 9) Triangle nordique (rail/route).
- 10) Liaison routière Irlande/Royaume-Uni/Benelux.
- 11) Ligne principale côte occidentale (rail).

Les trois projets prioritaires suivants n'ont pas été repris dans l'annexe 1, car ils ont déjà été achevés:

- Liaison fixe de l'Öresund (achevée en 2000),
- Axe ferroviaire Cork-Dublin-Belfast-Stranraer (achevé en 2001),
- Aéroport de Malpensa (achevé en 2001).

(9) Les groupes cohérents de projets sont au nombre de quatre [voir annexe 1 de la décision de la Commission C(2001) 2654 final du 19 septembre 2001]:

- groupes 1-2: suppression des goulets d'étranglement sur le réseau ferroviaire en vue d'améliorer le trafic de marchandises et de passagers,
- groupe 3: exécution de projets transfrontaliers intracommunautaires et de projets transfrontaliers avec des pays tiers,
- groupe 4: mise en place de systèmes de transport intelligents dans le secteur routier,
- groupe 5: mise en place de systèmes de transport intelligents dans le secteur aérien.

(10) Lorsque le bénéficiaire est une organisation internationale ou un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), les décisions de financement de la Commission sont complétées par des conventions de subvention signées par la Commission et le bénéficiaire. En plus des informations figurant dans la décision de financement de la Commission, les conventions de subvention fournissent une description plus détaillée des activités du projet.

4. Le soutien financier communautaire peut prendre une ou plusieurs des cinq formes suivantes: cofinancement d'études, soutien direct aux investissements ou aux travaux, bonifications d'intérêts sur des prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) ou par d'autres organismes financiers, contributions aux primes de garantie d'emprunt du Fonds européen d'investissement (FEI) ou d'autres institutions financières, participation au capital-risque dans le cadre de fonds d'investissement ou de dispositifs financiers comparables.

5. Le règlement financier RTE prévoit un budget total de 4 875 millions d'euros pour la période 2000-2006 pour l'ensemble des secteurs des réseaux transeuropéens (transport, télécommunications et énergie), le montant total affecté aux programmes pluriannuels indicatifs correspondants ne pouvant dépasser 75 % de ces ressources budgétaires (11). Le solde du budget, soit au minimum 25 %, est disponible pour des projets ne relevant pas des programmes pluriannuels indicatifs.

6. Sur le montant total de 4 875 millions d'euros, la Commission a alloué 4 425 millions d'euros aux RTE-T dont, jusqu'à présent, 70 % ont été réservés aux programmes pluriannuels indicatifs et répartis comme suit (12):

- 1 551 millions d'euros (50 %) pour les projets prioritaires,
- 680 millions d'euros (22 %) pour le programme Galileo,
- 815 millions d'euros pour les «groupes cohérents de projets», dont:
 - 425 millions d'euros (14 %) pour la suppression des goulets d'étranglement sur le réseau ferroviaire,
 - 141 millions d'euros (5 %) pour les projets transfrontaliers intracommunautaires et les projets transfrontaliers avec des pays tiers,
 - 249 millions d'euros (8 %) pour les projets de systèmes de transport intelligents (dans les secteurs routier et aérien),
- une réserve de 30 millions d'euros (1 %).

Le solde du budget RTE-T (25 % au minimum) est destiné à des projets qui ne sont pas couverts par les programmes pluriannuels indicatifs.

ÉTENDUE, OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT

7. L'audit de la Cour visait à évaluer dans quelle mesure le système de gestion de la Commission, notamment la conception et la mise en œuvre du cadre juridique, des procédures administratives et du système de contrôle interne, a favorisé une réalisation économique, efficiente et efficace des RTE-T (13).

(11) Article 5 bis du règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil, modifié par le règlement (CE) n° 1655/1999.

(12) Annexe I de la décision de la Commission C(2001) 2654 du 19 septembre 2001, modifiée par la décision de la Commission C(2005) 213 final du 3 février 2005.

(13) Le respect, par les États membres, de leurs obligations relatives à l'évaluation, au suivi et au contrôle financier des projets prévus par le règlement financier RTE n'est pas examiné dans le cadre du présent audit [en particulier les articles 12 et 15 du règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil, modifié par le règlement (CE) n° 1665/1999 et les règlements (CE) n° 788/2004 et (CE) n° 807/2004 du Parlement européen et du Conseil].

8. L'audit visait en particulier à déterminer dans quelle mesure:

- a) l'octroi du concours financier de la Communauté, les formes d'aide et les règles applicables à la participation financière de la Communauté permettent une mise en œuvre efficace des RTE-T;
- b) la décision de financement de la Commission, les procédures administratives et leur mise en œuvre permettent de procéder à une évaluation, à une sélection et à un suivi transparents des projets, sans nuire à l'efficacité;
- c) la structure organisationnelle et les ressources en personnel favorisent une gestion efficace des actions dans le secteur des RTE-T;
- d) les mécanismes mis en place par la Commission pour la coordination des projets d'infrastructure de transport financés par la Communauté sont susceptibles de détecter les cas de surfinancement ou de double financement.

La Cour a également contrôlé, à la suite de ses observations antérieures concernant les RTE-T⁽¹⁴⁾, l'existence et la portée des mesures correctrices adoptées par la Commission.

9. La Cour a examiné l'ensemble des procédures, depuis la soumission des propositions jusqu'aux audits financiers ex post — le cas échéant. Dans le cadre de son analyse, la Cour a élaboré une description complète du système de gestion de la Commission et recensé les principaux contrôles internes. Un échantillon de 72 actions RTE-T a été sélectionné en vue de tests de conformité portant sur les contrôles internes effectués par la Commission⁽¹⁵⁾. Afin que des conclusions générales puissent être tirées, l'échantillon a couvert tous les modes de transport⁽¹⁶⁾ dans les quinze États membres, pour des dépenses d'un montant total de 577 millions d'euros. Sur ces 72 actions, 35 ont fait l'objet d'un contrôle sur place.

10. L'audit a notamment comporté une revue des bases juridiques des RTE-T et du texte type des décisions de financement adopté par la Commission. En outre, la Cour a adressé des questionnaires aux ministères nationaux compétents et effectué une enquête auprès du personnel sur des questions telles que la programmation, l'évaluation ex ante, la sélection, le suivi et le contrôle des projets. Enfin, en concertation avec la Commission, la Cour a élaboré une base de données des projets fournissant des informations statistiques sur les actions RTE-T financées.

⁽¹⁴⁾ Cour des comptes, rapports annuels relatifs aux exercices 2001 (JO C 295 du 28.11.2002, points 4.11-4.36 et 4.74), 2002 (JO C 286 du 28.11.2003, points 6.22-6.42 et 6.57) et 2003 (JO C 293 du 30.11.2004, point 6.24).

⁽¹⁵⁾ Dans ce contexte, la Cour a pris en considération les vingt-quatre standards de contrôle interne de la Commission adoptés en décembre 2001, qui doivent être respectés par tous les services de la Commission dans le cadre de la gestion de leurs ressources (voir le document de la Commission «Standards de contrôle interne dans les services de la Commission et niveau de base» [SEC(2001) 2037 du 31 décembre 2001 et SEC(2003) 1287 final du 26 novembre 2003]).

⁽¹⁶⁾ Transports ferroviaire, routier et fluvial, ports, aéroports, navigation par satellite, systèmes de transport intelligents pour le transport routier et ferroviaire.

OBSERVATIONS

Octroi du concours financier RTE-T

La réalisation des projets prioritaires de RTE-T est lente

11. Le délai initialement fixé par les orientations politiques RTE-T adoptées par le Conseil et le Parlement européen pour l'achèvement du réseau était 2010⁽¹⁷⁾. Seuls trois des quatorze projets prioritaires ayant fait l'objet d'une décision en 1994 et en 1996 sont achevés à ce jour, tandis que cinq autres devraient être menés à leur terme dans le délai imparti. Seules les sections les plus importantes des six autres projets prioritaires devraient être terminées d'ici à 2010. Ce sont surtout les sections transfrontalières des projets RTE-T qui connaissent des retards, car elles bénéficient d'une priorité moindre au niveau national et exigent de plus grands efforts de coordination de la part des États membres concernés (voir point 15). En 2003, la Commission a reconnu ces retards importants, qui sont principalement dus à l'insuffisance du financement aux niveaux de l'UE et des États membres, ainsi qu'à un manque de coordination entre les différentes sources de financement public (communautaires, nationales et régionales)⁽¹⁸⁾.

12. À la suite de l'élargissement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, lors de la révision des orientations politiques RTE-T en 2004, d'ajouter seize projets à la liste des projets prioritaires (dont les dates d'achèvement sont fixées entre 2008 et 2019), et ce malgré les difficultés que rencontre l'achèvement des projets prioritaires existants (voir *annexe 2*)⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Article 2, paragraphe 1, de la décision n° 1692/96/CE.

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission «Développer le réseau transeuropéen de transport: des financements innovants — Une interopérabilité du télépéage» [COM(2003) 132 final du 23 avril 2003].

⁽¹⁹⁾ Les seize projets prioritaires supplémentaires sont (voir annexe III de la décision n° 884/2004/CE):

- 1) Galileo.
- 2) L'axe ferroviaire fret à travers les Pyrénées Sine-Algésiras-Madrid-Paris.
- 3) L'axe ferroviaire Paris-Strasbourg-Stuttgart-Vienne-Bratislava.
- 4) L'axe fluvial Rhin-Meuse-Main-Danube.
- 5) L'interopérabilité du réseau ferroviaire à grande vitesse de la péninsule ibérique.
- 6) L'axe ferroviaire du Fehmarn Belt.
- 7) Les autoroutes de la mer: mer Baltique, Europe de l'Ouest, Europe du Sud-Est et Europe du Sud-Ouest.
- 8) L'axe ferroviaire Athènes-Sofia-Budapest-Vienne-Prague-Nüremberg-Dresde.
- 9) L'axe ferroviaire Gdańsk-Varsovie-Brno-Bratislava-Vienne.
- 10) L'axe ferroviaire Lyon-Genève-Bâle-Duisbourg-Rotterdam-Anvers.
- 11) L'axe autoroutier Gdańsk-Brno-Bratislava-Vienne.
- 12) L'axe ferroviaire et routier Irlande-Royaume-Uni-Europe continentale.
- 13) L'axe ferroviaire «Rail Baltica» Varsovie-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki.
- 14) «Eurocaprail» sur l'axe ferroviaire Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg.
- 15) L'axe ferroviaire du corridor intermodal mer Ionienne-Adriatique.
- 16) La liaison fluviale Seine-Escaut.

L'octroi des crédits n'est pas suffisamment ciblé sur les sections transfrontalières

13. L'objectif général des RTE-T est d'assurer la cohésion, l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux dans l'ensemble de l'UE (voir point 2).

14. L'analyse de la répartition des crédits RTE-T entre les quinze États membres durant la période 2001-2003 montre qu'à quelques rares exceptions près chaque État membre a reçu une part du budget annuel des RTE-T, soit dans le cadre du PPI,

soit en dehors (voir *tableau 1*). En outre, la part allouée à chaque État membre est restée pratiquement constante (pour neuf États membres, les variations annuelles sont inférieures à 1 %). Les projets repris dans la proposition de sélection qui, en définitive, n'ont pas été retenus, ont été remplacés par un ou plusieurs projets émanant du même État membre. Cette constatation corrobore les déclarations faites par les représentants de deux États membres ⁽²⁰⁾ au sein du comité de programme RTE-T (comité compétent pour les concours financiers) dans le cadre de l'enquête de la Cour, ainsi que les documents probants concernant un autre État membre ⁽²¹⁾, selon lesquels le principe du «juste retour» est un point essentiel qui a été pris en considération lors de la répartition des budgets destinés aux RTE-T.

Tableau 1

Répartition des crédits RTE-T entre les quinze États membres au cours de la période 2001-2003

(en millions d'euros)

États membres	Montants alloués aux projets en 2001	Pourcentage du total	Montants alloués aux projets en 2002	Pourcentage du total	Montants alloués aux projets en 2003	Pourcentage du total	Montants alloués aux projets durant la période 2001-2003	Pourcentage du total
AT	12,1	2,2	14,4	2,6	18,1	3,0	44,6	3,2
BE	18,7	3,4	15,0	2,7	15,7	2,6	49,4	2,9
DE	76,0	13,9	76,2	13,5	73,1	12,0	225,3	14,2
DK	5,9	1,1	0,1	0,0	1,5	0,3	7,6	0,5
ES	23,6	4,3	23,7	4,2	31,5	5,2	78,8	4,5
UE ⁽¹⁾	173,4	31,8	272,7	48,4	201,2	33,1	647,2	35,3
FI	13,0	2,4	11,4	2,0	13,1	2,2	37,5	2,4
FR	61,4	11,3	32,4	5,7	98,7	16,0	192,4	10,2
EL	17,7	3,2	10,7	1,9	1,0	0,2	29,4	1,4
IE	8,0	1,5	3,0	0,5	0,0	0,0	11,0	0,9
IT	41,6	7,6	52,0	9,2	71,3	11,7	164,9	8,8
LU	1,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,2
NL	44,0	8,1	23,0	4,1	29,8	4,9	96,8	6,0
PT	10,5	1,9	0,0	0,0	7,0	1,2	17,5	1,2
SE	13,5	2,5	8,9	1,6	14,8	2,4	37,2	2,6
UK	24,8	4,5	20,0	3,5	33,3	5,5	78,1	5,5
Total	545,4	100,0	563,4	100,0	610,1	100,0	1 718,9	100,0

⁽¹⁾ La dénomination «UE» signifie qu'il s'agit de projets gérés par des organisations internationales (telles que l'Agence spatiale européenne et Eurocontrol).

⁽²⁰⁾ Les Pays-Bas et la Suède.

⁽²¹⁾ La Finlande.

15. La plupart des sections de projet RTE-T financées se situent à l'intérieur des frontières de chaque État membre concerné. Seules 9 des 118 sections des projets d'infrastructure relevant du PPI ⁽²²⁾ s'étendent sur plus d'un État membre. Ces sections transfrontalières rencontrent les plus grandes difficultés pour obtenir des financements nationaux, et leur gestion est confrontée à des problèmes administratifs et juridiques. En outre, la Commission n'a pas accordé au financement de ce type de projets une priorité adéquate. En effet, les décisions prises dans le cadre du PPI n'attribuent que 5 % des crédits aux projets transfrontaliers, dont 2 % seulement à des projets transfrontaliers intra-communautaires ⁽²³⁾ (voir point 6). De plus, 70 % des crédits affectés aux neuf sections transfrontalières dans le cadre du PPI 2000-2006 doivent encore être engagés en 2005 et en 2006, en particulier pour celles qui se rapportent aux liaisons ferroviaires entre la France et l'Espagne, ainsi qu'entre l'Autriche et l'Italie.

16. Le règlement financier RTE a relevé de 10 à 20 % le niveau de financement des sections de projet franchissant des frontières ou des barrières naturelles, en temps opportun pour que ce nouveau taux s'applique aux décisions de financement de 2004. Or, au mois de juin 2005, aucune section transfrontalière n'avait encore été financée à un taux supérieur ⁽²⁴⁾. Si les difficultés qui marquent l'achèvement des sections transfrontalières ferroviaires persistent, la valeur ajoutée des RTE-T pour les transports à travers l'Union européenne ne sera pas pleinement exploitée.

Les crédits sont octroyés de manière trop fragmentée

17. Le concours financier RTE-T ne peut dépasser 50 % du coût des études et 10 % de celui des travaux d'infrastructure ⁽²⁵⁾, le montant global attribué ne pouvant excéder 10 % de l'ensemble des investissements, sauf pour les projets concernant les systèmes de positionnement et de navigation par satellite, ainsi que pour ceux relatifs au franchissement de frontières ou de barrières naturelles, pour lesquels le montant total des investissements peut être couvert à concurrence de 20 %.

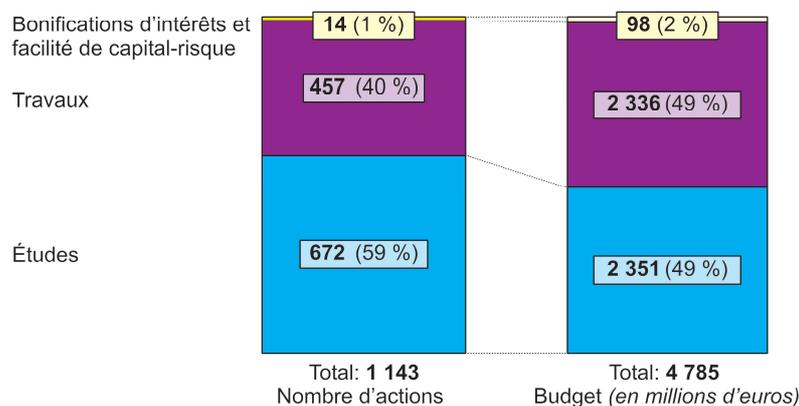
18. L'analyse des différentes formes d'intervention appliquées aux projets engagés au cours de la période 1995-2004, mentionnées au point 4, a montré (voir *graphique 1*) que:

- la quasi-totalité des actions (99 %) concernait des études ou des travaux,
- le recours aux bonifications d'intérêts sur les emprunts et à la facilité de capital-risque était très limité ⁽²⁶⁾,
- les contributions aux primes de garanties d'emprunts du Fonds européen d'investissement ou d'autres établissements de crédit n'ont jamais été utilisées.

19. 40 % des actions RTE-T engagées au cours de la période 1995-2004 concernaient des travaux. Alors que le règlement financier RTE prévoit que ce type de concours doit être limité à «des cas dûment justifiés», l'audit a permis de constater que le recours à cette forme d'aide n'est pratiquement jamais justifié de manière précise.

Graphique 1

Nombre d'actions et montant des crédits engagés par forme d'aide utilisée au cours de la période 1995-2004



Source: Base de données sur les projets établie par la Cour des comptes.

⁽²²⁾ À l'exception des groupes cohérents de projets n^{os} 4 et 5 relatifs aux systèmes de transport intelligents.

⁽²³⁾ Le solde de 3 % est destiné à des projets transfrontaliers associant des pays tiers ainsi que les dix nouveaux États membres.

⁽²⁴⁾ Les autorités budgétaires examinent en ce moment une nouvelle proposition visant à modifier le règlement financier RTE qui prévoit un nouveau relèvement afin de porter le taux à 50 %.

⁽²⁵⁾ Bien que le règlement financier RTE ne prévoit aucune limite, la Commission applique un seuil de 10 % pour les travaux d'infrastructure.

⁽²⁶⁾ Durant la période 1995-2004, seules treize bonifications d'intérêts sur des emprunts et une facilité de capital-risque ont été accordées sur un nombre total de 1 143 actions soutenues.

20. Le cofinancement d'études est le mécanisme d'intervention le plus utilisé (59 % des actions). Les études suscitent, contrairement aux travaux, un grand intérêt, même de la part de pays et de régions qui bénéficient d'autres programmes de financement d'infrastructures, tels le Fonds de cohésion et les Fonds structurels (27). Les études font en effet l'objet d'un taux élevé de cofinancement dans le cadre des RTE-T.

21. Sur la période 1995-2004, les taux moyens de financement des travaux et des études se sont élevés respectivement à 3,5 % (pour un taux maximal de 10 %) et à 25,4 % (pour un taux maximal de 50 %) de l'ensemble des coûts éligibles estimés (28). Ces taux de financement moyens sont considérablement inférieurs aux taux maximaux autorisés pour chacune des deux formes d'aide. En outre, le budget des RTE-T est réparti entre de multiples actions, dont un grand nombre ne nécessitait aucun financement RTE-T et/ou ne respectait pas entièrement les critères d'évaluation et de sélection (voir point 39).

22. L'observation ci-dessus et les retards affectant la réalisation des projets prioritaires (voir point 11) révèlent l'absence de hiérarchisation des actions RTE-T sélectionnées en vue d'un financement, ce qui a réduit par conséquent l'effet catalyseur souhaité du concours communautaire (voir point 42). En outre, la faiblesse du taux moyen de financement effectif des travaux amène à se demander si la proposition de nouveau règlement financier RTE de la Commission consistant à relever les taux maximaux de financement des travaux atteindra son objectif d'attirer davantage de fonds publics et privés (29).

Plus de la moitié du budget du PPI actuel destiné aux projets transfrontaliers n'a pas encore été engagée

23. Pour la période 2001-2004, un montant total de 1 926 millions d'euros a été engagé en faveur de projets relevant du PPI, soit 63 % de l'ensemble du budget disponible pour ce programme. 1 129 millions d'euros doivent encore être engagés au cours de la période 2005-2006. Pour être en mesure d'engager le solde de 37 % en 2005 et en 2006, il est indispensable que la Commission et les États membres assurent un suivi vigilant de la réalisation des projets relevant du PPI. Si les mesures prévues par les orientations politiques modifiées concernant le traitement des retards importants affectant les projets sont adéquates dans une perspective à long terme (30), il convient, pour traiter les retards à court terme, que la Commission soumette les projets qui n'avancent pas comme prévu à une procédure de révision plus rigoureuse. Il y a lieu, le cas échéant, d'envisager de procéder, en concertation avec les États membres, à des virements de crédit immédiats au sein du PPI au profit de projets mis en œuvre comme prévu ou plus vite que prévu.

(27) Durant la période 1995-2004, 84 % du budget alloué à des États membres bénéficiant du Fonds de cohésion ont été affectés à des études.

(28) Le montant moyen alloué à des travaux s'élève à 5,0 millions d'euros et celui octroyé aux études est de 3,4 millions d'euros.

(29) De 10 à 15 % et dans certains cas jusqu'à 30 ou même 50 % (voir article 7 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil [COM(2004) 475 final du 14 juillet 2004]).

(30) Article 19 bis, points 4-5, de la décision n° 1692/96/CE modifiée par la décision n° 884/2004/CE.

24. Les projets relevant des «groupes cohérents de projets», qui représentent près de 40 % des montants restant à engager, devraient être suivis de près. C'est le cas, en particulier, du groupe des projets transfrontaliers, pour lesquels 56 % des crédits doivent encore être engagés en 2005 et en 2006. Cet état de fait met en évidence les difficultés générales qui marquent l'achèvement des sections transfrontalières de projets prioritaires ou de groupes cohérents de projets.

Cadre juridique et procédures administratives

Obligations juridiques et réglementaires

La décision de financement comporte toujours des insuffisances

25. La décision de financement de la Commission est la principale base juridique de l'octroi du concours financier RTE-T à des projets individuels. Elle doit donc préciser clairement l'objet, le calendrier, la forme, le budget et les conditions financières de l'aide au titre des RTE-T (voir annexe 1). C'est seulement à partir de 2002 que la Commission a commencé à notifier systématiquement ces décisions aux bénéficiaires, bien que cette notification soit prévue par le règlement financier RTE (31). Depuis lors, la Commission a revu chaque année le texte type de la décision de financement. La base juridique du concours est ainsi devenue plus complète et plus précise (32).

26. Si la Commission a également pris des mesures en vue d'améliorer la description des activités couvertes par les décisions de financement, elle n'a pas mis en œuvre la suggestion de la Cour consistant à imposer une structure type pour l'établissement de l'annexe technique (33). Par ce moyen, les bénéficiaires seraient tenus de respecter un niveau minimal d'informations à fournir, selon une structure prédéfinie établissant le lien entre les activités et le budget, ce qui faciliterait le suivi de l'avancement du projet et contribuerait à rendre plus efficace et plus efficiente la réalisation des contrôles financiers et techniques des activités financées par la Commission et les États membres.

27. La décision de financement ne précise pas les informations techniques et financières que les bénéficiaires doivent communiquer à propos de l'état d'avancement du projet, ni la forme de cette communication. En raison de l'absence de normes (ou d'orientations appropriées) en la matière, les informations techniques et/ou financières accompagnant chaque demande de paiement ne sont pas toujours suffisantes pour permettre à la Commission:

— d'effectuer une évaluation approfondie des projets RTE-T (voir point 37),

(31) Article 10 du règlement (CE) n° 2236/95.

(32) À la suite de ces révisions, la version utilisée en 2004 précise désormais les responsabilités de chaque acteur intervenant dans la mise en œuvre de l'action RTE-T de manière plus claire. Elle mentionne des dates fixes de début et de fin, exige de la part des bénéficiaires une ventilation budgétaire détaillée par activité, précise les délais pour l'établissement de rapports, définit de manière plus précise les coûts éligibles et clarifie l'obligation de publicité.

(33) Rapport annuel relatif à l'exercice 2002, point 6.37.

- de vérifier l'éligibilité des activités et/ou des coûts déclarés par les bénéficiaires dans leurs demandes. Dans certains cas, les paiements finals sont effectués alors que les informations demandées sur les résultats d'une étude cofinancée n'ont pas été jointes à la demande de paiement ⁽³⁴⁾. Cela montre que, dans ces cas, les contrôles internes de la Commission présentaient des déficiences.

La définition de l'objet des études et des travaux manque de précision

28. L'audit de la Cour a montré que les erreurs commises au niveau du bénéficiaire étaient généralement liées aux caractéristiques suivantes du concours financier RTE-T:

- l'imprécision, voire l'absence de définition de l'objet des études et des travaux dans le règlement financier RTE et dans la décision de financement,
- le taux de financement sensiblement plus élevé pour les études, qui a incité les bénéficiaires à demander le remboursement de dépenses directement liées à des travaux au titre de projets d'étude.

29. Ces erreurs ont entraîné des paiements au taux supérieur, par la Commission, pour des travaux de construction dans 30 % des opérations contrôlées se rapportant à des études. Les définitions dépourvues d'ambiguïté de l'objet des «études» ⁽³⁵⁾ et des «travaux» ⁽³⁶⁾ proposées par la Cour pour prévenir les risques d'erreurs n'ont toujours pas été transposées dans le texte type des décisions de financement.

⁽³⁴⁾ Dans six cas sur dix, les demandes de paiement final ont été soumises sans que les informations requises sur les résultats de l'étude soient disponibles.

⁽³⁵⁾ Une étude est une analyse préparatoire, une enquête, un plan ou une esquisse élaboré avant le début de la mise en œuvre d'un projet visant à définir les caractéristiques de celui-ci et les mesures nécessaires pour concevoir et réaliser ses différentes phases, ainsi qu'à déterminer les conditions préalables à l'obtention du permis de bâtir et à l'adoption par les autorités compétentes de la décision finale d'entamer la mise en œuvre. Les études peuvent inclure des services de nature physique (telles que des structures expérimentales, des relèvements géologiques, l'exploration du site de construction et le percement de tunnels forés expérimentaux) pour autant: 1) qu'ils soient nécessaires au permis de bâtir ou à la décision finale d'entreprendre les travaux; et 2) qu'ils n'aboutissent pas à un résultat d'intérêt général. Une étude doit déboucher sur l'établissement d'un document descriptif et analytique couvrant les domaines technique, économique, financier, juridique et environnemental.

⁽³⁶⁾ Les travaux comprennent tous les services et achats postérieurs au début de la mise en œuvre (y compris les mesures préparatoires visant à permettre le début de la mise en œuvre) qui impliquent la réalisation, la construction ou la mise en service d'une structure physique ou d'un projet déterminé visant un objectif d'intérêt général (tel qu'il doit être défini de manière plus détaillée dans la décision de la Commission ou la convention relative à chaque projet particulier). Toutes les activités de surveillance et de supervision nécessaires à la conception détaillée du projet ou à l'élaboration de solutions de remplacement doivent être considérées comme parties intégrantes des travaux, qu'elles soient réalisées par le bénéficiaire ou par un tiers. Les travaux comprennent également la mise en œuvre ou la construction de toutes mesures d'atténuation des impacts sur l'environnement décrites dans l'évaluation des incidences sur l'environnement correspondante.

Évaluation et sélection

Complexité de la procédure de demande et d'évaluation ex ante

30. Les demandes de concours financier RTE-T sont soumises chaque année dans le cadre des procédures relatives au PPI ou aux autres projets (voir *annexe 1*). En dépit du caractère pluriannuel du programme indicatif, les crédits octroyés aux projets correspondants font l'objet d'une procédure annuelle d'évaluation. S'ajoutant à la mise en œuvre parallèle d'une procédure annuelle d'évaluation concernant les autres projets, elle accroît considérablement la charge de travail administratif de la Commission et des États membres, réduisant ainsi l'efficacité du processus d'évaluation et de sélection ⁽³⁷⁾. En outre, la priorité étant donnée au financement des projets figurant dans le PPI, le budget disponible pour les autres projets dépend du résultat de la procédure relative au PPI, ce qui retarde inutilement la sélection des autres projets.

31. Les procédures administratives qui s'appliquent aux demandes et aux évaluations ex ante sont complexes. Différents formulaires de demande et d'évaluation ont été élaborés par la Commission et utilisés de manière parallèle ⁽³⁸⁾. La Cour a relevé plusieurs cas où la complexité administrative a engendré un travail supplémentaire pour le personnel de la Commission sans incidence déterminante sur la qualité de la sélection des projets ou l'octroi des fonds communautaires.

32. Bien que la Commission ait pris les premières mesures pour simplifier les procédures administratives en fusionnant les formulaires de demandes préliminaires et détaillées pour les projets ne relevant pas du PPI en 2004, il est possible de simplifier encore davantage le processus de demande et d'évaluation, en particulier dans le cadre du PPI.

Le délai de soumission des propositions n'est pas toujours respecté

33. La Commission fixe un délai pour la soumission des demandes de concours financier. Le respect de ce délai garantit un traitement égal des demandeurs et permet au personnel de la Commission de disposer du temps suffisant pour évaluer les propositions (ou l'état d'avancement du projet à partir de la deuxième année de financement).

⁽³⁷⁾ Voir points 52 et 64 relatifs au personnel affecté aux RTE-T.

⁽³⁸⁾ Les formulaires à utiliser varient selon qu'il s'agit d'un projet relevant du programme pluriannuel indicatif ou non, que le financement porte sur la première année ou les années suivantes, et que le projet porte sur une étude ou des travaux.

34. L'audit a montré qu'un nombre significatif de demandes de concours financier n'étaient pas soumises dans le délai prévu, alors que les règles en la matière ont été précisées et confirmées par la Commission ⁽³⁹⁾.

Avant 2004, une information complète sur le projet n'était pas disponible au stade de l'évaluation préliminaire et de la sélection

35. Une évaluation bien conçue et transparente suppose que toutes les informations pertinentes concernant le projet soient disponibles dès le début du processus. Or, les formulaires de demande préliminaire utilisés jusqu'en 2004, qui ont servi de base pour la première évaluation, n'obligeaient pas les candidats à fournir l'ensemble des informations essentielles alors que le règlement financier RTE l'exige ⁽⁴⁰⁾.

36. Par conséquent, l'évaluation initiale et la sélection des projets relevant du PPI ont été effectuées sur la base de formulaires de demande qui contiennent des informations incomplètes sur le projet (voir point 40). En conséquence, certaines propositions ne respectaient pas tous les critères de soumission lors de la phase d'évaluation principale. Pour le PPI, une évaluation solide est particulièrement importante, car la décision qui en relève définit des priorités budgétaires sur la base desquelles le concours financier RTE-T est ensuite accordé aux projets. Par exemple, l'un des projets prioritaires auquel le budget du programme avait alloué, à titre indicatif, 13 millions d'euros pour la période 2001-2003 n'a bénéficié du financement qu'en 2004 ⁽⁴¹⁾. Les formulaires de demande préliminaire et détaillée n'ayant pas été fusionnés avant 2004 pour les projets relevant du PPI, cette déficience a persisté jusqu'à cette date.

37. À partir de la deuxième année de financement, les évaluations sont essentiellement effectuées sur la base des rapports sur l'état d'avancement des projets. L'audit a montré que ces rapports ne fournissent pas d'informations suffisantes aux fins de l'évaluation. L'analyse des rapports sur l'état d'avancement soumis pour les projets contrôlés a révélé que les informations fournies par les États membres ne sont pas assez précises, en particulier en ce qui concerne l'avancement des travaux durant les périodes précédentes. Cette insuffisance est due à la conception du rapport type, qui n'impose pas aux États membres de fournir des indications détaillées. Par conséquent, la qualité de la sélection des projets dépend dans une large mesure de la compétence, de l'expérience et de la conscience professionnelle des différents chefs de projet qui évaluent les propositions, ainsi que du temps disponible pour procéder à un examen adéquat de l'état d'avancement et de la bonne volonté des États membres pour fournir, le cas échéant, des données supplémentaires.

⁽³⁹⁾ Bien que les règles aient été précisées dans le manuel des procédures de la direction générale de l'énergie et des transports et dans le manuel RTE-T, l'audit de la Cour a relevé que, pour 28 des 72 projets contrôlés, les propositions ont été soumises jusqu'à 56 jours après le délai fixé.

⁽⁴⁰⁾ Telles qu'une analyse coûts/bénéfices, une déclaration relative à l'examen d'autres possibilités de financement public et privé, une description des contrôles qui seront effectués par l'État membre concerné et des effets socio-économiques directs ou indirects, notamment sur l'emploi, ainsi qu'un calendrier prévisionnel des travaux, limité aux dates de début et d'achèvement du projet.

⁽⁴¹⁾ Projet prioritaire n° 14 concernant la modernisation de la ligne principale de la côte occidentale.

Les justifications de la sélection de projet sont insuffisantes

38. Le règlement financier RTE précise les conditions fondamentales d'octroi du concours communautaire ⁽⁴²⁾ ainsi que les critères de sélection des projets ⁽⁴³⁾. Les formulaires de demande et d'évaluation utilisés par la Commission n'indiquent pas ou n'expliquent pas suffisamment de quelle manière il convient d'apprécier la conformité du projet avec ces conditions et ces critères. Lorsque des questions pertinentes figurent dans les formulaires d'évaluation des projets, les évaluateurs se bornent souvent à répondre «oui» ou «non», sans apporter les justifications nécessaires.

39. L'audit a montré en particulier que:

- la condition d'additionnalité prévoyant que «le concours communautaire est, en principe, octroyé uniquement si la réalisation d'un projet se heurte à des obstacles financiers» n'a pas été respectée dans le cas de près de 20 % des actions contrôlées, dans la mesure où les bénéficiaires concernés ont indiqué dans leur formulaire de demande détaillée que l'action «se déroulerait comme prévu» même si le concours financier RTE-T n'était pas accordé ⁽⁴⁴⁾,
- le formulaire d'évaluation de projet ne traite pas de la condition selon laquelle le concours financier demandé pour une section de projet ne peut dépasser 10 % du montant total du projet. Même si l'audit a révélé que les taux effectifs de financement sont inférieurs aux taux maximaux autorisés (voir point 21), la vérification annuelle de cette condition

⁽⁴²⁾ Le règlement financier RTE précise les quatre conditions fondamentales d'octroi du concours communautaire [voir article 5 du règlement (CE) n° 2236/95]:

- le concours communautaire est, en principe, octroyé uniquement si la réalisation d'un projet se heurte à des obstacles financiers,
- le concours communautaire ne peut dépasser le montant minimal estimé nécessaire pour le lancement d'un projet (article 5, paragraphe 2),
- indépendamment de la forme d'intervention choisie, le montant total du concours communautaire au titre du présent règlement ne peut pas dépasser 10 % du coût total des investissements (20 % dans les cas spécifiques) (article 5, paragraphe 3),
- les ressources financières prévues par le présent règlement ne sont, en principe, pas destinées à des projets ou à des phases de projets qui bénéficient d'autres sources de financement à la charge du budget communautaire,

La conformité des projets avec les conditions ajoutées à la suite de la révision des orientations et du règlement financier RTE en 2004 n'a pas été analysée dans la mesure où il est trop tôt pour apprécier leur mise en œuvre.

⁽⁴³⁾ Les critères de sélection définis par le règlement financier RTE peuvent être résumés comme suit [voir article 6 du règlement (CE) n° 2236/95]:

- degré de contribution aux objectifs et aux priorités couverts par les orientations RTE-T,
- le projet a une viabilité économique potentielle,
- la rentabilité financière, au moment de la demande, est jugée insuffisante,
- la décision d'octroi du concours communautaire devrait également tenir compte: de la maturité des projets, de l'effet de stimulation de l'intervention communautaire sur les financements publics et privés, de la solidité du montage financier, des effets socio-économiques directs ou indirects, notamment sur l'emploi, et des conséquences pour l'environnement,
- il doit être tenu compte également, en particulier pour les projets transfrontaliers, de la coordination dans le temps des différentes parties de ces projets.

⁽⁴⁴⁾ Dans 12 des 72 cas contrôlés auxquels cette règle s'appliquait.

demeure particulièrement pertinente dans le cas des études qui ne sont pas suivies par des travaux d'infrastructure. Sur la base des estimations disponibles, l'audit a permis de constater que, dans l'échantillon contrôlé, les études cofinancées dans le cadre du projet EGNOS ne respectaient pas cette condition ⁽⁴⁵⁾,

- le degré de contribution aux objectifs et aux priorités couverts par les orientations RTE-T n'est pas toujours apprécié de manière adéquate. Les évaluateurs de projet doivent évaluer le niveau de contribution aux objectifs et aux priorités, sur la base d'un barème, sans justifier leur appréciation. L'audit a également relevé que, dans plusieurs cas, tous les objectifs n'avaient pas fait l'objet d'une appréciation ⁽⁴⁶⁾,
- la conformité avec les autres critères d'évaluation est appréciée en répondant «oui/non» ou «élevé/moyen/faible». Si les évaluateurs sont invités à ajouter des commentaires ou à justifier leurs choix, ils ne le font généralement pas. Par exemple, aucune appréciation n'est formulée en ce qui concerne le caractère approprié de l'approche ou de la méthodologie appliquée dans le cadre des analyses coûts/bénéfices ou socio-économiques des projets. En outre, la Commission ne vérifie que le respect de l'obligation de fournir cette information, sans indiquer quelle est l'incidence de cette vérification sur la décision d'octroyer un financement communautaire et/ou sur le montant de celui-ci,
- les questions posées dans les formulaires d'évaluation restent souvent sans réponse ⁽⁴⁷⁾ ou donnent lieu à des réponses incorrectes ⁽⁴⁸⁾ de la part du personnel de la Commission chargé d'évaluer les candidatures.

40. L'audit a montré que, pour la plupart des projets couverts par le PPI, aucun formulaire n'a été complété dans le cadre de l'évaluation initiale. L'analyse des formulaires d'évaluation établis par la Commission révèle les mêmes déficiences et insuffisances que dans le cadre de l'évaluation des autres projets (en l'occurrence, des questions laissées sans réponse, etc.).

41. En raison de l'insuffisance des justifications fournies par les évaluateurs et de l'absence d'orientations et d'indicateurs en matière d'évaluation, il est difficile de déterminer de quelle manière la conformité avec les critères prévus est vérifiée et comment le personnel de la Commission effectuant les évaluations parvient à sa conclusion finale sur le respect des conditions ou des obligations formelles, en vue de la sélection des propositions à financer.

42. Le PPI prévoit l'affectation du concours financier au titre des RTE-T sur une base pluriannuelle. Toutefois, le règlement financier RTE exige la mise en œuvre de procédures d'évaluation et de sélection de projets chaque année afin d'établir des

⁽⁴⁵⁾ Études préparatoires critiques relatives à la mise en œuvre préopératoire d'EGNOS (EGNOS AOC Pre-operational implementation). Depuis 1995, la Commission a cofinancé onze études. Le montant total des crédits octroyés jusqu'en 2004 (130,4 millions d'euros) dépasse le plafond de 29,7 millions d'euros.

⁽⁴⁶⁾ Pour 15 des 31 actions contrôlées auxquelles cette règle s'appliquait, la Commission n'a pas apprécié tous les objectifs.

⁽⁴⁷⁾ C'était le cas de l'évaluation de certaines études pour lesquelles les questions relatives à l'appréciation économique et financière sont restées sans réponse alors que le formulaire de demande en exigeait une.

⁽⁴⁸⁾ Pour quinze actions dont la proposition avait été soumise hors délai, une réponse positive était donnée à la question relative au respect du délai de soumission des propositions.

priorités de financement au sein du PPI ⁽⁴⁹⁾. Dans ce contexte, une évaluation solide et transparente s'avère essentielle pour apprécier dans quelle mesure chaque projet correspond aux objectifs politiques et aux critères de sélection, de telle sorte que l'octroi du concours financier soit conforme aux orientations politiques des RTE-T. En raison des insuffisances et des déficiences susmentionnées qui affectent non seulement l'évaluation, mais également le suivi des projets en cours à partir de la deuxième année de financement (voir points 44-50), les crédits destinés au PPI ont été accordés à des catégories de projets (en l'occurrence, les projets d'intérêt commun, les groupes cohérents de projets et Galileo), à des projets individuels, à des sections de projet et à des actions, sans véritable appréciation du respect des critères prévus par la réglementation. Aux yeux de la Cour, les insuffisances mises en évidence ci-dessus ont une incidence négative sur la hiérarchisation des projets dans le cadre du PPI.

Des experts externes ne sont pas utilisés systématiquement dans le cadre du processus d'évaluation

43. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas suivi la recommandation de la Cour d'étendre à tous les modes de transport le recours à des experts externes dans le cadre du processus d'évaluation, car elle a estimé qu'il s'agit d'une «question sensible pour des raisons de confidentialité» ⁽⁵⁰⁾. Il convient de noter que de nombreux autres programmes communautaires, tels que le Fonds de cohésion et les programmes-cadres de RDT, recourent à des évaluateurs externes, la question de la confidentialité faisant l'objet d'une déclaration signée par les évaluateurs ⁽⁵¹⁾. L'évaluation des projets de systèmes de transport intelligents a montré que le recours à des experts externes aurait permis de mieux documenter et de justifier les processus d'évaluation et de sélection (voir points 38-39). En outre, le soutien apporté par des experts aux chefs de projet contribuerait à une gestion plus efficace du processus d'évaluation dans le temps et à l'obtention d'un meilleur rapport coût/efficacité dans ce domaine. Il apporterait également davantage d'objectivité et d'expertise à ce processus (voir points 56-58). Le règlement financier RTE prévoit également de manière expresse que la Commission peut demander tous les avis techniques nécessaires, y compris celui de la Banque européenne d'investissement ⁽⁵²⁾.

Suivi des projets

Les outils de suivi des projets RTE-T sont insuffisants

44. Afin d'assurer l'efficacité du concours communautaire, la Commission et les États membres partagent la responsabilité du suivi systématique de l'état d'avancement des projets, le cas échéant en coopération avec la Banque européenne d'investissement ou d'autres organismes. Ce suivi vise à évaluer les modalités de mise en œuvre des projets et du programme, ainsi que l'incidence de celle-ci ⁽⁵³⁾. En outre, le suivi des projets est un élément fondamental du processus annuel d'évaluation et de sélection des propositions de projets couverts par le PPI, qui sollicitent un concours financier à partir de la deuxième année (voir point 42).

⁽⁴⁹⁾ Article 10 du règlement (CE) n° 2236/95.

⁽⁵⁰⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2001, point 4.35 et réponse de la Commission.

⁽⁵¹⁾ Il convient toutefois de noter que le titre III du règlement financier (article 160, paragraphe 3) prévoit des règles spécifiques qui s'appliquent au recours à des experts pour les programmes-cadres de RDT.

⁽⁵²⁾ Article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2236/95.

⁽⁵³⁾ Article 15 du règlement (CE) n° 2236/95.

45. Le suivi, par la Commission, des projets RTE-T repose principalement sur les deux éléments suivants:

- les rapports élaborés par les bénéficiaires [notamment le rapport annuel sur l'état d'avancement du projet ⁽⁵⁴⁾ ainsi que les rapports financiers et les rapports techniques sur l'état d'avancement],
- les contrôles sur place des projets, effectués par la Commission (ou pour le compte de celle-ci).

46. Comme cela a été indiqué précédemment pour l'évaluation des projets (voir point 37), les rapports sur l'état d'avancement des projets présentés pour les opérations contrôlées ont montré que, dans de nombreux cas, les informations fournies ne sont pas assez détaillées et qu'elles font même parfois défaut. Ces insuffisances compliquent l'évaluation et la sélection appropriées des projets, et ont une incidence négative sur leur suivi, ce que l'enquête effectuée par la Cour auprès du personnel chargé des projets au sein de la direction générale de l'énergie et des transports a confirmé.

47. Outre le rapport sur l'état d'avancement du projet, les chefs de projet reçoivent des rapports sur l'état d'avancement technique et financier au moment de la présentation des déclarations de dépenses par les États membres ou par les promoteurs de projet. Comme cela est indiqué au point 27, aucune structure type pour l'élaboration de rapports techniques et financiers n'impose aux États membres un niveau minimal d'informations à fournir aux chefs de projet.

48. Pour les projets visant à financer des travaux d'infrastructure, le second élément du processus de suivi consiste à procéder à des contrôles sur place qui, dans la majorité des cas, ont lieu uniquement avant le paiement final. Pour la plupart des actions, le chef de projet, accompagné d'un responsable financier, effectue un examen technique et financier de l'action concernée après que la demande de paiement final a été soumise à la Commission, mais avant que ce dernier ne soit effectué ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁴⁾ Les différentes décisions de financement de projet qui définissent les obligations de suivi de manière plus détaillée précisent que les rapports d'avancement de projet doivent être présentés par les États membres à la Commission au plus tard le 31 janvier de chaque année (le 31 mars à partir de 2004). Conformément au texte type du rapport d'avancement de projet élaboré par la Commission, les États membres doivent présenter approximativement en une page les activités réalisées ainsi que les causes de tout retard affectant l'exécution du projet, préciser si les objectifs demeurent inchangés, indiquer si le projet bénéficie d'autres fonds communautaires, signaler les paiements effectués, joindre les informations pertinentes qui attestent le respect de la législation communautaire et fournir une ventilation des coûts. Pour les projets couverts par le programme pluriannuel indicatif, deux tableaux présentant un relevé des dépenses engagées et encourues doivent être joints au rapport d'avancement de projet.

⁽⁵⁵⁾ 80 % des décisions clôturées en 2004 ont été précédées par une mission sur place.

49. Or, la Commission ne procède pas régulièrement au suivi ni à l'évaluation *ex post* de l'incidence afin de vérifier:

- que les objectifs de la politique ont été réalisés et que les priorités ont été respectées ⁽⁵⁶⁾,
- que les conditions initiales pour l'octroi de l'aide financière ont été remplies et que les objectifs du projet ont été atteints,
- que la valeur ajoutée réelle apportée par le concours financier RTE-T octroyé au projet et par le projet lui-même à la création d'un réseau transeuropéen de transport correspond à ce qui a été annoncé au stade de la candidature du projet.

50. En outre, comme le processus d'évaluation (voir point 43), le suivi des projets ne fait pas appel à des experts externes ou aux compétences disponibles au sein d'autres services de la Commission, dans d'autres institutions (telles que la BEI) ou dans les États membres.

Des données exhaustives et fiables concernant les projets RTE-T ne sont pas rapidement disponibles

51. Conformément aux recommandations formulées par la Cour dans les rapports annuels relatifs aux exercices 2001 et 2002, la Commission a intégré les diverses bases de données RTE-T dans un système informatique central fin 2003 ⁽⁵⁷⁾. Malgré les efforts entrepris par la Commission pour élaborer un manuel d'utilisation, former les utilisateurs et ajouter des fonctionnalités, les chefs de projet n'utilisent pas régulièrement ce système informatique dont, par conséquent, les données ne sont pas toujours actualisées et fiables. L'enquête réalisée par la Cour auprès du personnel chargé des projets au sein de la direction générale de l'énergie et des transports a révélé que les chefs de projet n'utilisent pas ce système parce qu'il n'est pas convivial et qu'il est trop orienté vers les besoins des programmes-cadres de RDT. De ce fait, la Commission ne peut fournir des informations fiables et exhaustives dans ses rapports, sans accomplir un travail de rapprochement considérable et de longue haleine avec les informations présentes dans le système comptable central de la Commission.

Structure organisationnelle et affectation du personnel

L'évaluation et le suivi des RTE-T sont entravés par la charge de travail par chef de projet trop élevée

52. Le *tableau 2* présente le budget et la dotation en personnel affectés aux différentes activités au sein de la direction générale de l'énergie et des transports en 2004.

⁽⁵⁶⁾ Par exemple, que la première analyse coûts/bénéfices réalisée lors de l'évaluation du projet est toujours valable et détermine l'incidence réelle de l'intervention communautaire sur le financement public/privé, sur l'emploi et sur l'environnement.

⁽⁵⁷⁾ Système de gestion de programme.

Tableau 2

Dotation budgétaire et affectation du personnel aux différentes activités de la direction générale de l'énergie et des transports fin 2004

Activités de la direction générale de l'énergie et des transports — budget et nombre d'équivalents temps plein en 2004				
Activité	Budget (en millions d'euros)	Pourcentage du total	Nombre d'équivalents temps plein	Pourcentage du total
Transport terrestre, aérien et maritime	76	6	167	17
Réseaux transeuropéens de transport	672	54	55	5
Réseaux transeuropéens d'énergie	18	1	6	1
Énergies conventionnelles et renouvelables	64	5	108	11
Énergie nucléaire	154	12	281	28
Recherche relative à l'énergie et au transport	235	19	103	10
Support administratif pour la direction générale de l'énergie et des transports	23	2	201	20
Stratégie politique et coordination au sein de la direction générale de l'énergie et des transports	0	0	89	9
Total	1 243	100	1 009	100

Source: Commission européenne, rapport annuel d'activité pour 2004 et plan annuel de gestion pour 2005 de la direction générale de l'énergie et des transports.

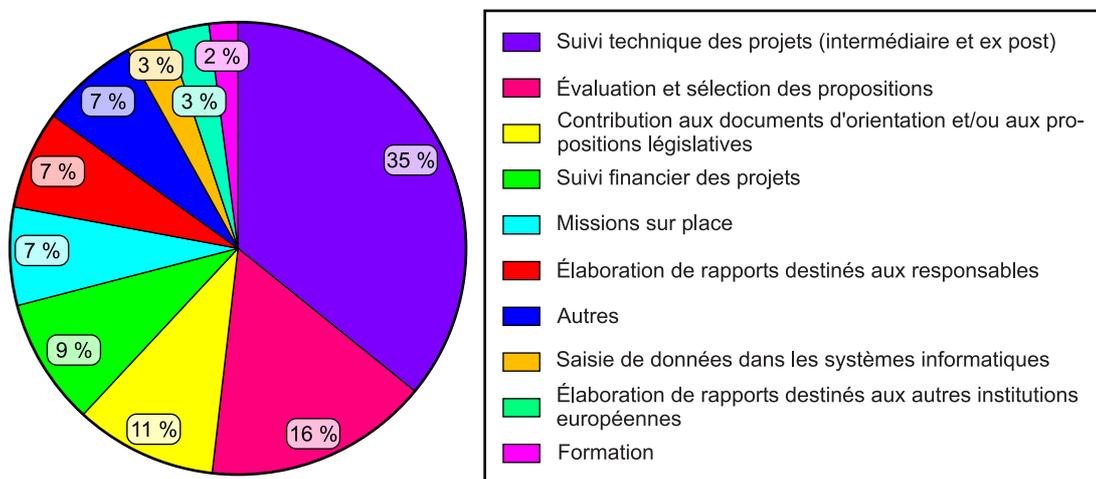
53. Une dotation appropriée en personnel est la condition sine qua non d'une gestion de programme efficiente et efficace. En 2004, les 459 actions RTE-T en cours étaient gérées par 18 chefs de projet [nombre exprimé en équivalents temps plein (ETP)], ce qui correspond à une moyenne de 26 actions par chef de projet (ETP). En outre, le nombre réel d'actions gérées par chef de projet variait sensiblement [de 2 à 71 par chef de projet (ETP)], ce qui dénote une répartition déséquilibrée des actions et du personnel affectés aux RTE-T entre les différentes directions qui en sont chargées (et au sein de celles-ci). De plus, le nombre élevé d'actions gérées par des experts nationaux détachés (24 %), qui ne sont affectés à la Commission qu'à titre temporaire,

soulève des inquiétudes quant à la continuité de la gestion des projets.

54. Les résultats de l'enquête concernant le personnel, effectuée auprès des chefs de projet afin de recueillir des informations concernant le temps de travail moyen consacré à chaque activité, révèlent que la majeure partie des ressources humaines est affectée au suivi technique des projets (35 %), ainsi qu'à l'évaluation et à la sélection des propositions (16 %) (voir graphique 2). Toutefois, une part importante du temps est également consacrée à la «contribution aux documents d'orientation et/ou aux propositions législatives» (11 %) alors que chacune des quatre directions opérationnelles dispose d'une unité chargée des questions d'ordre politique.

Graphique 2

Pourcentage du temps consacré en moyenne aux différentes activités



Source: Cour des comptes.

55. La charge de travail élevée des chefs de projet, qui sont amenés à participer à un large éventail d'activités, a pour conséquence que des tâches essentielles telles que l'évaluation et le suivi des projets, notamment les contrôles périodiques sur place, ne reçoivent pas une attention suffisante. Ces inspections constituant un élément essentiel du suivi des projets, la Cour estime que cette situation n'est pas satisfaisante.

Qualifications des chefs de projet RTE-T: compétences limitées dans le domaine du transport

56. Les chefs de projet RTE-T jouent un rôle essentiel dans les procédures d'évaluation, de sélection et de suivi des projets. Dans le contexte du PPI en particulier, la décision de poursuivre, de suspendre ou d'annuler le financement d'un projet dépend dans une large mesure de l'appréciation formulée par le chef de projet, généralement sans l'aide et les conseils d'experts externes. Dans ces conditions, il est essentiel que les chefs de projet possèdent les connaissances techniques nécessaires en matière de transport.

57. Or, une analyse de l'expertise technique des chefs de projet (58) a montré que moins de la moitié d'entre eux possédaient un diplôme dans des matières liées aux transports (59). En outre, un nombre important d'agents statutaires n'avait aucune expérience professionnelle dans le domaine des transports avant leur recrutement comme chef de projet RTE-T. Par comparaison, huit experts nationaux détachés sur onze disposaient d'une telle expérience professionnelle. Bien que le défaut d'expérience professionnelle antérieure dans un domaine n'implique pas nécessairement un manque de compétence, des connaissances techniques suffisantes dans le domaine du transport sont essentielles à la qualité de l'évaluation, de la sélection et du suivi de projets d'une telle complexité technique.

58. En outre, il n'est pas remédié comme il se doit à ces insuffisances par des mesures de formation. Une analyse des actions de formation auxquelles ont participé trente chefs de projet (dont six étaient des experts nationaux détachés) au cours de la période 2001-2004 a montré que vingt-quatre d'entre eux (dont quatre experts nationaux détachés) ont suivi au moins une formation relative aux questions financières ou de procédure, alors qu'ils n'ont été que seize (dont trois experts nationaux détachés) à bénéficiaire d'une formation relative aux transports (60). De plus, la durée moyenne de ces actions de formation était inférieure à une journée.

Les règles de la Commission limitent le recours à des experts nationaux détachés

59. Les compétences techniques qu'apportent les experts nationaux détachés compensent dans une certaine mesure l'expérience professionnelle limitée de la majorité des agents statutaires. Les règles internes de la Commission applicables aux experts

(58) Les curriculum vitæ de treize agents statutaires chefs de projet et de onze experts nationaux détachés (qui travaillent ou ont travaillé sur des projets RTE-T depuis 2001) ont été analysés.

(59) Tel qu'un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en transport, un «*master of science*» (maîtrise en sciences) en gestion du transport et planification du trafic, un diplôme d'ingénieur dans le domaine des infrastructures de transport.

(60) L'analyse des actions de formation a été réalisée sur la base des informations figurant sur la carte et le passeport de formation de chaque agent.

nationaux détachés (61) et le caractère temporaire de leur mission limitent leur contribution aux procédures d'évaluation, de sélection et de suivi.

60. Alors que ces règles sont entrées en vigueur en mai 2002, il a fallu près de deux ans à la direction générale de l'énergie et des transports pour en préciser les implications pratiques pour les experts nationaux détachés (62). En outre, l'audit a permis de constater que, contrairement à ces règles, certains experts nationaux détachés gèrent des projets émanant de leurs États membres respectifs ou participent à l'engagement et à l'ordonnement d'opérations financières.

61. Les règles de la Commission visent à éviter tout conflit d'intérêt potentiel. Toutefois, elles impliquent nécessairement que les experts nationaux détachés ne peuvent contribuer que partiellement aux activités liées à la gestion de projet, ce qui entraîne un surcroît de travail pour le personnel statutaire de la Commission et par une affectation moins efficiente des ressources. En outre, les experts nationaux détachés estiment que leurs compétences ne sont pas pleinement mises à profit et que les résultats de leur travail ne sont pas visibles au sein de la Commission.

Le nombre et les qualifications des agents affectés aux activités des RTE-T ne sont pas adaptés aux nouveaux défis

62. Pour relever le nouveau défi que représente la forte croissance du nombre de projets et de la part du budget RTE-T à partir de 2007, la direction générale de l'énergie et des transports devra adapter sans délai sa structure organisationnelle, ainsi que le nombre et les qualifications des agents concernés.

(61) Décision de la Commission C(2002) 1559 du 30 avril 2002 modifiée par les décisions de la Commission C(2003) 406 du 31 janvier 2003 et C(2004) 577 du 27 février 2004. L'article 6 dispose que «l'END ne peut en aucune circonstance représenter en son nom la Commission dans le but de prendre des engagements (financiers ou autres) ou de négocier pour le compte de celle-ci». Les règles disposent en outre que «les services de la Commission (...) et l'END s'efforcent, dans toute la mesure du possible, d'éviter tout conflit d'intérêts et toute apparition d'un tel conflit concernant les tâches de l'END au cours du détachement». Par ailleurs, l'article 52 du règlement financier (CE, Euratom) n° 1605/2002 du 25 juin 2002 dispose qu'«il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur de l'exécution du budget ou d'un auditeur interne est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre motif de communauté d'intérêt avec le bénéficiaire».

(62) Ces règles ont pour conséquences pratiques qu'un expert national détaché:

- ne peut effectuer une mission ou participer à des réunions extérieures sans être accompagné, qu'à titre d'observateur ou à des fins d'information, sauf dans des circonstances particulières autorisées par le directeur général,
- ne peut participer en aucune manière à une procédure d'ordonnement d'une opération financière, ce qui implique qu'un expert national détaché ne peut ni engager ni contrôler une opération financière,
- ne peut exercer la fonction de membre d'un comité d'évaluation,
- ne peut intervenir en tant que chef de projet pour des projets émanant de l'État membre dont il est ressortissant ou de l'organisme dont il est détaché.

63. La création d'une agence exécutive pour les RTE-T est actuellement à l'étude au sein de la Commission. Il ressort d'une analyse coût/bénéfice commandée par la direction générale de l'énergie et des transports que la mise en place d'une telle agence pourrait entraîner une amélioration de l'efficacité, principalement pour les raisons suivantes ⁽⁶³⁾:

- le fait que les agents se consacraient uniquement à la gestion des RTE-T, sans devoir traiter de questions d'ordre politique,
- une plus grande souplesse en matière de recrutement de personnel.

64. Les conclusions de l'analyse coûts/bénéfices ne résistent toutefois pas à un examen attentif, en particulier en raison du caractère trop optimiste des paramètres appliqués et de l'inexactitude des données de référence utilisées dans le cadre du calcul des conséquences financières. De plus, la majeure partie des gains d'efficacité escomptés pourrait également être réalisée si les RTE-T étaient gérés par la direction générale de l'énergie et des transports elle-même.

Coordination du financement communautaire des infrastructures de transport

Les principaux programmes communautaires finançant les infrastructures de transport sont au nombre de trois

65. Les principales sources de financement communautaire pour les projets transeuropéens d'infrastructures de transport sont les RTE-T, les Fonds structurels, en particulier le Fonds européen de développement régional, et le Fonds de cohésion ⁽⁶⁴⁾. Le taux de cofinancement des différents projets par le biais du Fonds européen de développement régional est compris entre 75 et 85 % ⁽⁶⁵⁾ des coûts totaux éligibles, tandis que le Fonds de cohésion contribue aux dépenses éligibles à hauteur de 85 %. En revanche, le concours communautaire accordé au titre de la ligne budgétaire RTE-T est limité à 10 % du coût total des investissements liés à l'ensemble d'un projet, indépendamment de la forme d'intervention choisie, à l'exception de certains projets pour lesquels le concours peut atteindre 20 % du coût total des investissements (voir point 17).

⁽⁶³⁾ Analyse coût/bénéfice de l'externalisation de la gestion du soutien financier communautaire pour le réseau transeuropéen des transports, rapport final de juin 2004.

⁽⁶⁴⁾ Le Fonds de cohésion et le Fonds européen de développement régional fournissent la part principale de financement des projets de transport dans les États membres ou les régions éligibles, à la fois en ce qui concerne la totalité des fonds disponibles et le taux de cofinancement des différents projets. On peut estimer que les contributions communautaires allouées au titre du Fonds de cohésion et du Fonds européen de développement régional sur la période 2000-2003 sont comprises entre quelque 3,3 et 3,5 milliards d'euros par an, tandis que le budget annuel moyen des RTE-T s'élève à 580 millions d'euros. Outre les subventions fournies par ces trois instruments communautaires, la Banque européenne d'investissement accorde des prêts pour le financement d'infrastructures de transport.

⁽⁶⁵⁾ Les plafonds auxquels est soumise la participation des Fonds structurels sont fixés par l'article 29, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1) à 75 % du coût total éligible dans les régions couvertes par l'objectif n° 1, à 80 % dans les régions localisées dans un État membre couvert par le Fonds de cohésion, et à 85 % dans les régions ultrapériphériques, ainsi que dans les îles périphériques grecques. Dans le cas d'investissements en infrastructures générateurs de recettes nettes substantielles, l'intervention ne peut dépasser 40 % dans les régions couvertes par l'objectif n° 1.

Les dispositions juridiques en matière de financement multiple sont incomplètes

66. Les bases juridiques régissant le Fonds européen de développement régional ⁽⁶⁶⁾ ne contiennent pas de dispositions expresses pour les cas de double financement par les Fonds structurels et par d'autres programmes de financement communautaire. S'agissant du Fonds de cohésion, la question du double emploi et du chevauchement est abordée à l'article 9 du règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil instituant le Fonds de cohésion ⁽⁶⁷⁾, lequel dispose que «l'ensemble du soutien accordé à un projet par le Fonds et par des autres aides de la Communauté ne doit pas dépasser 90 % des dépenses totales relatives à ce projet». Dans la mesure où le taux de l'aide communautaire accordée par le Fonds est compris entre 80 et 85 % des dépenses publiques ou assimilables, il reste une marge de 5 à 10 % pour les autres aides communautaires accordées, par exemple dans le cadre des RTE-T.

67. L'article 5, paragraphe 4, du règlement financier RTE dispose que «les ressources financières prévues par le présent règlement ne sont, en principe, pas destinées à des projets ou phases de projets qui bénéficient d'autres sources de financement à la charge du budget communautaire». L'expression «en principe» indique que le règlement n'exclut pas la possibilité qu'un projet RTE-T soit cofinancé par deux sources de financement à la charge du budget communautaire, voire davantage. Le règlement financier RTE ne contient pas d'autres dispositions précisant les conditions du recours à des sources de financement multiples.

68. Le financement d'un projet de transport par différents programmes de financement communautaire entraîne un risque de surfinancement ou de double financement du même projet ou de la même section de projet par différentes sources de financement communautaire. Ce risque existe également si, du fait du cumul des financements accordés au titre du programme RTE-T et:

- du Fonds de cohésion, le plafond de 90 % de celui-ci est dépassé,
- du Fonds européen de développement régional (ou du Fonds de cohésion), le financement dépasse 100 % des coûts éligibles, ce qui permettrait à l'État membre ou au promoteur du projet de réaliser un profit grâce au budget communautaire. Ce risque est toutefois limité aux études, dont le coût total peut être financé à hauteur de 50 % au titre du programme RTE-T.

La terminologie utilisée dans les formulaires de demande de financement ou les fiches d'évaluation d'un projet manque à la fois de clarté et de cohérence

69. Pour que le risque de surfinancement ou de double financement reste limité, il importe que la Commission dispose d'informations exactes et pertinentes en ce qui concerne le financement passé, présent et futur par l'UE d'une proposition de projet. Les États membres sont tenus d'indiquer les autres sources de financement communautaire dont ils bénéficient lorsqu'ils font une demande de financement au titre du programme RTE-T ou du

⁽⁶⁶⁾ Règlements (CE) n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds européen de développement régional (JO L 213 du 13.8.1999, p. 1) et (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

⁽⁶⁷⁾ Règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil du 16 mai 1994 instituant le Fonds de cohésion (JO L 130 du 25.5.1994, p. 1).

Fonds de cohésion et, en principe, également dans les plans de financement contenus dans les documents de programmation des Fonds structurels. Toutefois, dans ce dernier cas, les informations disponibles à la Commission sont limitées dans la mesure où les Fonds structurels sont gérés de manière centralisée.

70. L'analyse, par la Cour, des formulaires de demande de financement complétés a montré que la question du financement par différentes sources communautaires n'est pas perçue de la même manière dans tous les États membres, ce qui, dans certains cas, s'est traduit par des informations erronées ou incomplètes concernant les autres sources de financement communautaire dont bénéficie un projet RTE-T.

71. Toute demande (déjà soumise ou à venir) visant à bénéficier d'une autre source de financement communautaire doit être mentionnée dans le formulaire détaillé de demande de financement utilisé pour les propositions de projet RTE-T. Le libellé et la portée de la question posée varient selon que le formulaire se rapporte aux travaux ou aux études, mais également d'une année à l'autre, voire d'une version linguistique à l'autre. Par exemple, s'agissant du formulaire de demande de financement de travaux, le personnel de la Commission interprétait fréquemment le terme «projet» comme se référant à la section de projet spécifique faisant l'objet de la demande de financement communautaire plutôt qu'au projet dans son ensemble.

72. Par ailleurs, s'agissant des fiches d'évaluation de projets RTE-T, la Commission interprète la phrase «le projet ne bénéficie d'aucune aide financière communautaire» comme se référant uniquement à la section faisant l'objet d'une demande de financement, et non au projet dans son ensemble. Cependant, dans les formulaires de demande de financement, le même terme est interprété différemment.

Les compétences des autres services de la Commission ou de la Banque européenne d'investissement ne sont guère utilisées pour l'évaluation

73. Afin de faciliter l'évaluation des propositions du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion, la Commission a conclu un accord de coopération et un contrat-cadre avec la Banque européenne d'investissement. Dans le cas de projets cofinancés par les deux institutions, cette dernière met à disposition gratuitement toutes ses analyses et conclusions techniques et économiques, lors des phases tant d'évaluation que de suivi. Dans le cas de projets n'ayant pas fait l'objet d'une demande de financement auprès de la Banque européenne d'investissement, il est possible d'avoir recours à l'expertise de cette dernière pour une évaluation ex ante des aspects techniques et financiers d'un projet proposé en vue d'un financement. Par ailleurs, la direction générale de la politique régionale fait appel à d'autres experts externes pour l'évaluation de projets. À cet effet, un contrat-cadre pluriannuel a été conclu avec un consortium de consultants dans le domaine des transports.

74. Comme cela a été mentionné dans la partie relative à l'évaluation et à la sélection (voir point 43), les propositions RTE-T sont évaluées principalement par le personnel de la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission. Il n'est pas fait appel aux compétences spécifiques offertes par la direction de la politique régionale ou de la Banque européenne d'investissement. Or, ces ressources pourraient s'avérer particulièrement utiles pour les inspections ex ante de projets situés dans des régions ou des États membres éligibles au financement du Fonds européen de développement régional ou du Fonds de cohésion.

75. Par ailleurs, les pratiques ou les programmes en matière d'évaluation existant dans le domaine des politiques structurelles, tel MEANS ⁽⁶⁸⁾, qui vise à améliorer les méthodes d'évaluation des projets d'infrastructure, ne sont pas utilisés aux fins de l'évaluation des projets RTE-T.

Compte tenu de l'insuffisance des informations, la coordination par le biais de consultations interservices est impossible

76. L'approche formelle de la Commission en matière de coordination consiste en des consultations interservices, qui fonctionnent de la manière suivante: tous les autres services de la Commission, y compris le service juridique, rendent, dans un délai de dix jours ouvrables, un avis ⁽⁶⁹⁾ concernant une liste de projets proposés en vue d'un financement communautaire. Cette procédure permet notamment aux différents services de la Commission de s'assurer qu'il n'existe pas de chevauchement potentiel des aides communautaires ⁽⁷⁰⁾.

77. L'efficacité des consultations interservices dépend dans une large mesure de la qualité et de l'accessibilité des informations disponibles au sein de chacun des services de la Commission. Compte tenu du laps de temps limité dans lequel il faut répondre à la consultation, les informations nécessaires doivent être exactes et pouvoir être consultées à tout moment. Cependant, il n'existe aucune base de données centralisant les informations relatives aux fonds communautaires alloués aux projets de transport à la Commission, ni dans les différents services concernés. Cela vaut particulièrement pour le Fonds européen de développement régional géré par la direction générale de la politique régionale, pour lequel les États membres peuvent uniquement indiquer les mesures, mais ne sont pas tenus de fournir des informations détaillées sur les projets dans le cadre de leurs programmes ou compléments de programme opérationnels dans la mesure où, à ce stade, les projets ne sont pas approuvés.

78. Ce défaut d'informations nuit à l'intérêt des consultations. La preuve en est la réponse donnée à plusieurs consultations lancées dans le cadre de projets RTE-T, où un avis favorable a été émis, mais avec la réserve que le chevauchement avec d'autres aides communautaires ne peut être exclu.

⁽⁶⁸⁾ Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle.

⁽⁶⁹⁾ Il peut s'agir d'un avis favorable (assorti ou non d'observations), d'un avis en suspens (par exemple dans l'attente d'informations supplémentaires) ou d'un avis défavorable. S'il n'est pas rendu dans un délai de dix jours ouvrables, l'avis est réputé favorable. Le délai est porté à quinze jours ouvrables lorsque le corps principal du texte (annexes non comprises) fait plus de 20 pages.

⁽⁷⁰⁾ Il en va de même pour les projets du Fonds de cohésion et les actions du Fonds européen de développement régional, à ceci près que la consultation s'effectue en l'occurrence en deux étapes, à savoir au moment de la réception de la demande de financement du projet ou du projet de programme opérationnel et lors de l'établissement du projet de décision de financement. D'autres consultations s'imposent lorsqu'un État membre fait une demande de financement concernant un projet dit important (c'est-à-dire pour lequel l'aide financière dépasse les 50 millions d'euros) dans le cadre du programme opérationnel.

Les autres actions de coordination ne sont pas pleinement exploitées

79. Il existe d'autres possibilités que la consultation interservices permettant d'améliorer la coordination du financement communautaire dans le domaine des transports ⁽⁷¹⁾. Toutefois, elles ne sont pas pleinement et systématiquement exploitées par la Commission ⁽⁷²⁾.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le concours financier RTE-T doit être centré sur les sections de projet présentant la plus grande valeur ajoutée pour l'Union européenne

80. La Cour a constaté que le concours financier RTE-T n'a pas toujours été octroyé de la manière la plus efficace. La lenteur de la réalisation des projets prioritaires (en particulier des sections transfrontalières), le grand nombre d'actions financées et la faiblesse du taux moyen de financement ont eu une incidence négative sur le choix des priorités de financement au titre des RTE-T (voir points 11-24).

81. La Commission et les États membres, qui partagent la responsabilité d'une affectation des crédits et d'une exécution des projets efficaces et efficaces, devraient prendre les mesures suivantes:

- les États membres doivent fixer des priorités plus précises parmi leurs propositions de projet, sur la base de critères bien définis d'éligibilité, de sélection et d'attribution que la Commission doit établir. Celle-ci devrait opérer la sélection des propositions sur la seule base de ces critères, sans prendre en considération le souci des États membres d'un «juste retour»,
- la Commission et les États membres devraient donner la primauté à la réalisation des projets prioritaires existants, en particulier des sections transfrontalières; ils devraient également encourager l'adoption de mesures réglementaires et politiques de nature à faciliter la coordination des projets RTE-T. Dans ce contexte, la nomination de «coordinateurs européens», prévue dans les orientations pour le RTE-T adoptées en 2004, est bienvenue ⁽⁷³⁾,

⁽⁷¹⁾ Ces possibilités prennent, par exemple, la forme d'une participation à des réunions de comité ou de panel (comme les comités de suivi des actions du Fonds de cohésion et du Fonds européen de développement régional), du comité du concours financier RTE ainsi que du comité d'évaluation RTE-T, d'inspections communes ou d'évaluations d'impact ex post, d'échanges de documents utiles (tels que des rapports d'avancement de projet), ou encore de contacts informels entre le personnel des différents services de la Commission.

⁽⁷²⁾ Les invitations aux réunions des comités et aux réunions d'évaluation sont envoyées, mais les agents concernés de la Commission n'y assistent pas systématiquement; les inspections sur place sont généralement effectuées de manière autonome par les différentes directions générales, et les rapports relatifs aux projets ne sont pas systématiquement communiqués à d'autres services de la Commission (et, lorsqu'ils le sont, ils ne font généralement pas l'objet d'une analyse); en outre, les évaluations d'impact ex post sont réalisées par des experts externes pour la plupart des actions structurelles, mais les observations ne sont pas communiquées à la DG TREN.

⁽⁷³⁾ Article 17 bis de la décision n° 1692/96/CE modifiée par la décision n° 884/2004/CE.

- la Commission devrait fixer des taux minimaux de financement dans le règlement RTE et veiller à ce que la contribution communautaire octroyée à chaque projet soit suffisante pour produire l'effet catalyseur souhaité,

- la Commission devrait assortir la proposition d'augmentation de la part communautaire du financement d'une convention bilatérale avec les États membres prévoyant les mesures financières et techniques nécessaires pour mettre en œuvre les projets sélectionnés dans le délai fixé, en particulier pour les sections transfrontalières ⁽⁷⁴⁾.

Le cadre juridique devrait être complété et appliqué de manière uniforme

82. Pour les bénéficiaires, le texte type de la décision de financement est la principale base juridique des conditions d'éligibilité au concours financier RTE-T. En dépit de plusieurs modifications, ce texte type doit encore être amélioré pour permettre d'assurer un suivi efficace des projets et un fonctionnement efficace des contrôles (voir points 25-29).

83. Afin d'établir un cadre juridique cohérent et complet, la Commission devrait:

- introduire des formes d'aide qui permettent de réaliser de manière optimale les objectifs politiques des RTE-T et supprimer les formes d'aide qui ne sont pas utilisées,
- compléter le texte type de la décision de financement en élaborant une définition précise des termes «études» et «travaux», en harmonisant la structure de la description des travaux et en normalisant l'établissement des rapports techniques et financiers,
- garantir une application uniforme de la décision de financement en ce qui concerne les États membres et les bénéficiaires lorsqu'un texte type approprié aura été adopté.

La procédure d'évaluation doit être plus efficace, plus transparente et mise en œuvre de manière plus rigoureuse

84. En dépit du caractère pluriannuel des projets relevant du programme indicatif, la Commission a élaboré un cadre administratif annuel d'évaluation et de sélection complexe tant pour les projets couverts par le PPI que pour les autres projets. En raison de la lourdeur de ces procédures administratives, toutes les informations pertinentes ne sont pas toujours disponibles pour l'évaluation, dont le processus n'est, de surcroît, pas bien documenté. En outre, la Commission n'a établi aucune méthodologie logique et cohérente pour évaluer le respect des conditions fondamentales d'octroi du concours financier et pour vérifier

⁽⁷⁴⁾ Voir le projet d'avis de la commission des transports et du tourisme du Parlement européen à la commission des budgets sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie et modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil.

la conformité avec les critères de soumission et d'évaluation. Par conséquent, la Commission a effectué l'évaluation et la sélection des propositions cas par cas, sans se fonder sur des orientations écrites et mises à la disposition du public (voir points 30-43).

85. Pour garantir un processus d'évaluation plus rapide, plus rentable économiquement, plus transparent et appliqué de manière plus rigoureuse, la Commission devrait:

- séparer la procédure actuelle d'évaluation et de sélection des projets relevant du PPI de celle des autres projets; elle devrait également établir une liste de réserve constituée de propositions ne relevant pas du PPI, susceptibles d'absorber tout crédit qui n'a pas été utilisé dans le cadre de ce programme,
- limiter le travail administratif en établissant un modèle unique de demande et d'évaluation reprenant toutes les informations essentielles sur le projet,
- introduire une procédure d'évaluation en deux étapes qui consisterait, dans un premier temps, à vérifier les critères essentiels tels que les conditions fondamentales d'octroi d'un concours financier, la viabilité économique, la maturité et la compatibilité avec la législation relative à l'environnement et, dans un second temps, à appliquer aux propositions ainsi présélectionnées les autres critères d'évaluation,
- élaborer un manuel d'évaluation mis à la disposition du public, comme le recommandent les standards de contrôle interne de la Commission, ainsi que des orientations spécifiques avant chaque appel de propositions afin de permettre aux États membres d'effectuer leur évaluation préliminaire en connaissant parfaitement la méthodologie de la Commission,
- revoir le texte type du formulaire d'évaluation des projets afin d'obliger les évaluateurs de la Commission à expliquer et à documenter de manière plus précise et plus complète les résultats de l'évaluation pour chaque critère prévu dans la base juridique,
- avoir recours de manière générale à des experts externes, et faire appel plus souvent aux compétences et aux informations disponibles dans d'autres directions générales, en particulier celle de la politique régionale, et à la BEI, ce qui permettrait d'affecter le personnel de manière plus efficiente et, le cas échéant, de disposer d'une expertise technique objective et spécifique,
- dans le cadre du nouveau PPI de six ans, réduire le nombre d'évaluations successives en recourant systématiquement à des engagements juridiques pluriannuels ⁽⁷⁵⁾. Cette réduction devrait permettre un transfert de ressources humaines au profit d'activités d'évaluation et de suivi.

Suivi des projets plus rigoureux

86. Pour les projets en cours, les informations fournies par les bénéficiaires à la Commission sont souvent trop limitées pour que les chefs de projet puissent effectuer un suivi efficace et efficient. En particulier, la Commission ne vérifie pas de manière régulière, dans le cadre de son suivi, que les conditions essentielles, telles que la mise en œuvre des objectifs politiques ou les limites du financement global, sont respectées pendant toute la durée du projet (voir points 44-51).

87. Pour parvenir à un suivi des projets plus rigoureux et plus transparent, il conviendrait que la Commission:

- revioie le texte type des rapports sur l'état d'avancement des projets qui oblige les bénéficiaires à fournir toutes les informations pertinentes sur l'état et la planification des projets,
- fixe des obligations minimales en ce qui concerne les informations techniques et financières à communiquer, de manière à pouvoir établir des comparaisons entre projets et entre États membres en ce qui concerne les progrès accomplis,
- effectue des contrôles sur place à un stade précoce du projet de manière à permettre l'adoption de mesures correctrices en temps opportun et à les compléter, le cas échéant, par des évaluations ex post régulières de l'incidence. Celles-ci devraient être réalisées lorsque différentes sections d'un projet ont été achevées, car l'évaluation d'actions individuelles pourrait s'avérer d'un mauvais rapport coût/efficacité,
- recoure plus fréquemment à des experts externes pour le suivi, ainsi qu'aux informations et aux compétences disponibles dans d'autres directions générales, d'autres institutions, telles que la BEI, et dans les États membres,
- poursuive ses efforts pour mettre en place un système informatique ou une base de données unique fournissant des informations fiables et complètes sur les projets RTE-T.

Il est nécessaire d'adapter la structure organisationnelle et les ressources

88. L'évaluation et le suivi des projets sont entravés par la charge de travail excessive des agents affectés à la gestion des RTE-T au sein de la Commission. L'absence d'études et/ou une expérience professionnelle limitée en matière de transport, constatées chez de nombreux chefs de projet RTE-T, ne sont pas suffisamment corrigées par des actions de formation. La participation d'experts nationaux détachés compense dans une certaine mesure cette absence d'expertise. Toutefois, les règles internes de la Commission applicables aux experts nationaux détachés et le caractère temporaire de leur mission limitent leur contribution aux procédures d'évaluation, de sélection et de suivi (voir points 52-64).

89. Eu égard à l'importante augmentation prévue du budget des RTE-T, il est indispensable que la Commission fasse un usage efficient de ses ressources humaines. À cette fin, la Cour lui recommande:

- d'analyser l'adéquation du nombre d'agents affectés aux RTE-T, et de leurs qualifications, aux besoins effectifs,

⁽⁷⁵⁾ Le règlement financier RTE le prévoit déjà pour certains types de projets [voir article 5, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 2236/95 modifié par le règlement (CE) n° 807/2004].

- d'encourager les chefs de projet à participer à des actions de formation centrées sur des questions spécifiques relatives au transport,
- de revoir le rôle des experts nationaux détachés dans le cadre des tâches liées à la gestion des projets et, dans la mesure du possible, de les affecter en priorité à des activités relevant de responsabilités d'ordre politique,
- d'envisager le retour à une forme plus centralisée de gestion de projets impliquant l'existence d'une unité qui soit spécialement chargée des projets transfrontaliers, regroupe toutes les compétences relatives aux projets, limite les activités de coordination, permette une gestion des ressources plus efficace et plus flexible, et qui constitue à l'égard des autorités nationales un point de contact unique pour tous les modes de transport,
- si cette dernière option n'est pas retenue, de déléguer la gestion du programme à une agence exécutive ou à un organe similaire, à la condition expresse que cela soit justifié par une analyse coût/bénéfice approfondie.

Il convient de renforcer encore la coordination du financement communautaire des infrastructures de transport

90. La coordination du financement communautaire des infrastructures de transport dans l'Union européenne ne permet pas à la Commission de mettre en évidence tous les cas de surfinancement, voire de double financement. Cela tient principalement au fait que les fondements juridiques des différents programmes communautaires ne précisent pas clairement si le

financement multiple de projets est recevable et, lorsque cela est indiqué, ce sont les conditions et les limites d'un tel financement qui font défaut (voir points 65-79).

91. En vue de renforcer la coordination du financement communautaire des infrastructures de transport, il est recommandé à la Commission de prendre les mesures complémentaires suivantes:

- revoir les formulaires de demande de financement, les fiches d'évaluation et les formulaires ou les rapports de suivi de manière qu'il y soit expressément demandé si l'ensemble d'un projet RTE-T, et pas seulement une section du projet, bénéficie ou a bénéficié d'autres financements,
- veiller à ce que l'échange d'informations pertinentes en temps utile ait lieu entre les différents services (principalement les directions générales de l'énergie et des transports et de la politique régionale), mais également avec les administrations nationales et la Banque européenne d'investissement, ce qui requiert notamment la mise en place de procédures et d'outils appropriés, telle une base de données commune contenant des informations sur l'ensemble des projets financés par l'UE dans le domaine des transports,
- n'accorder le concours financier RTE-T aux projets bénéficiant d'un financement communautaire multiple que lorsque la Commission et l'État membre concerné ont signé un «modus operandi» quant à la manière de distinguer les différents mécanismes de financement. Une telle approche faciliterait également le suivi des projets et le contrôle des coûts déclarés par les bénéficiaires.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 15 décembre 2005.

Par la Cour des comptes
Hubert WEBER
Président

ANNEXE I

DESCRIPTION DU SYSTÈME DE GESTION DES RTE-T

Cadre juridique et politique RTE-T*Orientations politiques RTE-T*

1. La décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport définit les conditions de base auxquelles un projet doit répondre pour pouvoir être qualifié de projet d'intérêt commun, et donc être éligible au financement RTE-T ⁽¹⁾. À titre d'illustration, les orientations comportent une liste des quatorze projets d'intérêt commun, également appelés projets prioritaires, adoptés par les Conseils européens d'Essen (1994) et de Dublin (1996).
2. Les projets RTE-T doivent poursuivre les objectifs et atteindre une ou plusieurs des priorités définies dans la décision. Ceux-ci concernent notamment la mobilité durable, l'interopérabilité, la suppression des goulets d'étranglement, l'achèvement des tronçons manquants et des études en vue d'une meilleure conception et d'une meilleure réalisation du réseau. Les projets doivent s'inscrire dans l'aire géographique du réseau (telle qu'elle apparaît dans les plans annexés à la décision) ou être en rapport avec celle-ci, satisfaire aux spécifications définies pour chaque mode de transport et présenter une viabilité économique, justifiée sur la base d'une analyse coûts/bénéfices.
3. Cette décision a été modifiée par la décision n° 1346/2001/CE ⁽²⁾ en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux, et l'a été davantage encore par la décision n° 884/2004/CE ⁽³⁾, qui a introduit les principaux changements suivants:
 - le nombre de projets prioritaires est passé de quatorze à trente, compte tenu de l'intégration des réseaux des dix nouveaux États membres et du nouveau concept d'«Autoroutes de la mer» ⁽⁴⁾,
 - les projets prioritaires sont déclarés d'intérêt européen, ce qui implique en particulier que:
 - les États membres leur donnent la priorité lors de la programmation des demandes de concours communautaire au titre des RTE-T, du Fonds de cohésion et des Fonds structurels,
 - des exigences spécifiques en matière de suivi et d'établissement de rapports sont applicables,
 - les États membres prennent des mesures de coordination spécifiques dans le cas de projets ou de sections transfrontaliers,
 - l'allongement du délai d'achèvement du réseau de 2010 à 2020 et l'introduction d'un calendrier pour la réalisation des travaux relatifs à chaque section du projet prioritaire,
 - la possibilité de désigner des coordinateurs européens pour faciliter la mise en œuvre coordonnée des projets transfrontaliers en particulier.

Règlement financier RTE

4. Le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil du 18 septembre 1995 ⁽⁵⁾ fixe le cadre financier et détermine les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications. Il a été modifié par le règlement (CE) n° 1655/1999 ⁽⁶⁾, qui a introduit le PPI pour la période 2001-2006, et par les règlements (CE) n° 788/2004 ⁽⁷⁾ et (CE) n° 807/2004 du 21 avril 2004 ⁽⁸⁾.
5. L'enveloppe budgétaire prévue pour la mise en œuvre du règlement s'élève à 4 600 millions d'euros pour la période 2000-2006.

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

(2) Décision n° 1346/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 (JO L 185 du 6.7.2001, p. 1).

(3) Décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 (JO L 167 du 30.4.2004, p. 1).

(4) Les trente projets prioritaires comprennent les trois projets déjà achevés, à savoir la liaison fixe de l'Öresund (achevée en 2000), l'aéroport de Malpensa (achevé en 2001) et le réseau ferroviaire conventionnel Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer (achevé en 2001).

(5) Règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil du 18 septembre 1995 (JO L 228 du 23.9.1995, p. 1).

(6) Règlement (CE) n° 1655/1999 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 1999 (JO L 197 du 29.7.1999, p. 1).

(7) Règlement (CE) n° 788/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 (JO L 138 du 30.4.2004, p. 17).

(8) Règlement (CE) n° 807/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 (JO L 143 du 30.4.2004, p. 46).

6. Les principales conditions définies par le règlement sont les suivantes:
- le concours ne peut dépasser 50 % du coût des études ni 10 % du coût des travaux d'infrastructure, la limite globale étant fixée à 10 % du coût total des investissements, à l'exception des projets concernant les systèmes de positionnement et de navigation par satellite et, depuis avril 2004, des projets transfrontaliers ou franchissant des obstacles naturels, pour lesquels les subventions peuvent atteindre 20 % du coût total des investissements,
 - le concours communautaire est, en principe, octroyé uniquement si la réalisation d'un projet se heurte à des obstacles financiers,
 - les projets doivent avoir une viabilité économique et financière et présenter un degré de maturité approprié. Une appréciation de l'impact sur l'environnement doit être réalisée pour chacun d'entre eux,
 - les demandes de concours sont présentées par l'État membre concerné ou avec l'accord de celui-ci et comportent tous les éléments nécessaires à l'examen du projet,
 - la Commission prend les décisions annuelles d'octroi, le cas échéant, sur avis du comité de programme. La modification de 2004 permet également de financer certains projets sur une base pluriannuelle,
 - le concours communautaire ne peut couvrir que les dépenses afférentes au projet et supportées par les bénéficiaires ou par des tiers chargés de l'exécution de celui-ci,
 - la mise en œuvre des projets fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation efficaces,
 - les États membres et la Commission prennent les mesures qui s'imposent en matière de contrôle financier.

PPI

7. La décision C(2001) 2654 final de la Commission du 19 septembre 2001 a établi un PPI pour le secteur des transports couvrant la période 2001-2006. Celui-ci a fait l'objet de révisions budgétaires en 2004 et en 2005 ⁽⁹⁾. L'annexe I de cette décision présente une liste des quatorze projets prioritaires approuvés par les Conseils européens d'Essen (1994) et de Dublin (1996) et une répartition indicative du budget correspondant ainsi que quatre «groupes cohérents de projets». Une répartition du budget correspondant au projet «Galileo» est également fournie. À l'annexe II, une liste supplémentaire des parties et des étapes de projets, assortie d'une répartition indicative du budget annuel, est présentée.
8. Le programme vise non seulement à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du programme RTE-T, mais également à répondre au besoin des investisseurs des secteurs public et privé en matière de «sécurité juridique en ce qui concerne la continuité de l'octroi d'un concours financier communautaire pendant une ou plusieurs années si les projets se déroulent tels que planifiés» ⁽¹⁰⁾. Cette sécurité devrait fournir de meilleures garanties aux promoteurs et favoriser le partenariat public-privé ⁽¹¹⁾. Dans le même temps, le programme doit être suffisamment flexible pour tenir compte d'événements imprévus affectant les projets, qu'ils soient d'ordre technique, financier, environnemental ou juridique, en augmentant, en diminuant ou en maintenant le concours financier annuel, selon les indications de la décision relative au PPI.
9. La décision relative au programme a également simplifié la gestion du programme RTE-T. Durant la mise en œuvre de celui-ci, le comité du concours financier doit uniquement être informé de l'état d'avancement et des décisions de financement adoptées. Dès lors, le comité ne doit plus rendre d'avis. En outre, pour pouvoir obtenir un concours communautaire à partir de la deuxième année, les États membres présentent des rapports succincts sur l'état d'avancement des projets et non des formulaires de demande détaillée.

Décision de financement de la Commission

10. La mise en œuvre des sections de projets ou des actions RTE-T est fondée sur une décision de financement type devant être notifiée aux États membres et aux bénéficiaires. Actuellement, la décision de financement type comprend les principaux éléments suivants:
- désignation de l'État membre, du bénéficiaire et de l'entité responsable de la mise en œuvre de l'action,
 - description du projet (titre, durée, situation géographique, activités, type et montant du concours),
 - répartition budgétaire par activité et conditions financières et administratives.

⁽⁹⁾ Décision C(2001) 2654 final de la Commission du 19 septembre 2001 telle que modifiée par les décisions C(2004) 3242 du 26 août 2004 et C(2005) 213 du 3 février 2005.

⁽¹⁰⁾ Voir considérants de la décision de la Commission du 19 septembre 2001.

⁽¹¹⁾ Certains projets, comme la ligne à grande vitesse néerlandaise et la ligne franco-espagnole reliant Perpignan à Figueras, relèvent en partie d'un partenariat public-privé, mais cette partie n'est pas cofinancée par l'UE.

11. La structure et le contenu de la décision ont été modifiés chaque année depuis 2002.

Procédure de demande de financement, d'évaluation et de sélection de projets RTE-T

12. La procédure d'évaluation et de sélection des projets dépend du type de projet, de même que les formulaires administratifs à utiliser dans ce contexte. Le *tableau 3* donne une vue d'ensemble des formulaires types créés par la direction générale de l'énergie et des transports en vue de formaliser la procédure de demande et d'évaluation RTE-T.

Tableau 3

Vue d'ensemble des formulaires types utilisés dans le cadre des procédures de demande de financement et d'évaluation

Description des formulaires types	PPI	Autres
Formulaires de demande préliminaire de financement pour des études	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Formulaires de demande préliminaire de financement pour des travaux	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Formulaires de demande détaillée de financement pour des études	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Formulaires de demande détaillée de financement pour des travaux	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Fiche d'évaluation des projets		x
Fiche d'évaluation de projets concernant de nouvelles actions	x	
Fiche d'évaluation de projets concernant des actions en cours	x	
Fiche d'évaluation de projets concernant les systèmes de transport intelligents	x	
Rapport sur l'état d'avancement du projet	x	x

⁽¹⁾ Il existe deux formulaires, l'un pour le PPI initial, l'autre pour le PPI révisé.

⁽²⁾ S'agissant des autres projets, les formulaires de demande préliminaire de financement et de demande détaillée de financement ont été fusionnés en un seul formulaire en 2004.

13. S'agissant des projets PPI entamés au cours de la période 2001-2003, il a été procédé à une première évaluation en octobre-novembre 2000 sur la base des formulaires de demande préliminaire de financement. La première année, la demande de financement du projet a été présentée au moyen d'un formulaire de demande détaillée de financement. Depuis 2000, la Commission enregistre les résultats des évaluations de projet au moyen de fiches d'évaluation. Les résultats de l'évaluation des formulaires de demande détaillée de financement sont enregistrés dans une fiche d'évaluation de projet intitulée «Nouveaux projets». Cette évaluation a pour principal objectif de s'assurer que les informations contenues dans le formulaire de demande détaillée de financement correspondent à celles contenues dans le formulaire de demande préliminaire de financement présenté en 2000. Les années suivantes, l'avancement du projet est apprécié au moyen d'un rapport sur l'état d'avancement du projet. À cet effet, une fiche d'évaluation de projet distincte, «Projets en cours», est utilisée.
14. S'agissant des autres projets, la direction générale de l'énergie et des transports lance, à la fin ou au début de chaque année, un appel de propositions et invite les États membres, les organismes ou les promoteurs de projets à soumettre des propositions au moyen d'un formulaire de demande préliminaire de financement dans un délai indiqué par la Commission. Jusqu'en 2004, l'évaluation d'une proposition non relative à un projet PPI se faisait également en deux temps. Les formulaires de demande préliminaire de financement étaient évalués par la Commission au moyen de la fiche d'évaluation type utilisée pour les autres projets. Lorsqu'une proposition de projet était sélectionnée par la Commission en vue de son financement, l'État membre concerné était tenu de présenter un formulaire de demande détaillée de financement dans le délai spécifié par la Commission, c'est-à-dire avant la réunion du comité du concours financier au cours de laquelle les propositions de cette dernière sont examinées avec les représentants des États membres. Fin 2004, les formulaires de demande préliminaire et détaillée de financement ont été fusionnés. L'avancement des autres projets est contrôlé au moyen des rapports sur l'état d'avancement des projets présentés par les États membres et spécialement conçus à cet effet.
15. L'état d'avancement de la procédure d'évaluation des autres projets dépend du résultat de l'évaluation des projets PPI du fait de la priorité accordée à l'allocation du budget PPI. Dans la pratique, cela signifie que le panel d'évaluation des autres projets ne peut se réunir qu'une fois arrêtée la part du budget total RTE-T allouée aux projets PPI. Le reste du budget RTE-T est affecté aux propositions relatives aux autres projets qui ont été sélectionnées.

16. Jusqu'en 2004, chaque proposition de projet était évaluée par un chef de projet: il s'agissait soit du responsable géographique de la Commission pour un ou plusieurs État(s) membre(s), soit de l'agent responsable d'un mode de transport spécifique. En 2004, il a été décidé que les propositions seraient évaluées par deux chefs de projet, dans un souci d'objectivité⁽¹²⁾. Les résultats des différentes évaluations sont examinés dans le cadre d'une réunion de panel, lors de laquelle les propositions des différentes directions sont présentées et provisoirement classées par ordre d'importance. Enfin, le comité d'évaluation RTE-T, présidé par la direction B, adopte un projet de proposition concernant l'allocation du budget RTE-T, qu'il soumet à l'approbation du directeur général.

Structure organisationnelle RTE-T

17. Le programme RTE-T est géré de façon centralisée par la direction générale de l'énergie et des transports. Celle-ci est opérationnelle depuis janvier 2000, à la suite de la fusion des directions générales de l'énergie et des transports.
18. Le nombre total d'emplois (statutaires ou non, y compris les emplois vacants) à la direction générale de l'énergie et des transports a augmenté sensiblement, passant de 654 en 2001 à 1 046 au début de 2005.
19. Outre les RTE-T, la direction générale de l'énergie et des transports met également en œuvre les principales activités suivantes: réseaux transeuropéens d'énergie, transports terrestres, aériens et maritimes, sources d'énergie classiques et renouvelables, énergie nucléaire, sécurité, activités du programme-cadre communautaire dans le domaine de la recherche et du développement technologique liées à l'énergie et aux transports, stratégie politique et coordination pour la direction générale de l'énergie et des transports.
20. Quatre des dix directions composant la direction générale de l'énergie et des transports participent au programme RTE-T: il s'agit des directions B: «Réseaux transeuropéens énergie et transports», E: «Transports terrestres», F: «Transport aérien» et G: «Transport maritime et fluvial; intermodalité».
21. Sept unités s'occupent actuellement de la gestion des projets RTE-T: il s'agit des unités B3: «Gestion des projets RTE», B4: «Évaluation des projets RTE et gestion financière» (créée en 2004), B5: «Système de navigation par satellite (Galileo), transports intelligents» (intégrée à la direction B en 2005), E2: «Transport et interopérabilité ferroviaires», F2: «Gestion du trafic aérien et aéroports», G2: «Transport maritime à courte distance, navigation intérieure et ports» et G3: «Autoroutes de la mer et intermodalité». En outre, le personnel des cellules financières de chaque direction est chargé des aspects financiers de la gestion des projets RTE-T.
22. L'unité B3 joue un rôle moteur dans les procédures d'évaluation, de sélection et d'engagement du programme RTE-T. Elle assure notamment le secrétariat des réunions du comité du concours financier RTE-T, coordonne l'exécution budgétaire des projets (PPI et autres) et est chargée des questions horizontales, telles que les partenariats public-privé et la coordination avec d'autres programmes.

Cadre budgétaire RTE-T

23. Les besoins budgétaires et les limites de financement définis dans le règlement financier RTE et dans la décision de financement type sont les suivants:
- s'agissant de l'allocation budgétaire RTE-T par mode de transport:
 - affectation de 55 % au minimum de la totalité des fonds alloués aux RTE-T aux projets ferroviaires (y compris le transport combiné),
 - affectation de 25 % au maximum de la totalité des fonds alloués aux RTE-T aux projets routiers,
 - s'agissant des mécanismes d'intervention:
 - le cofinancement d'études ne peut dépasser 50 % du coût total éligible d'une étude, excepté dans des cas dûment motivés⁽¹³⁾,
 - des subventions directes aux investissements ou aux travaux (telles que définies dans la décision de financement de la Commission) sont accordées à concurrence de 10 % des coûts⁽¹⁴⁾,
 - la participation au capital-risque ne dépasse pas 1 % du total des ressources financières RTE-T; cette limite peut être portée à 2 % à partir de 2003, après réexamen du fonctionnement de cet instrument⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Lorsque les résultats de l'évaluation ne sont pas cohérents, un troisième évaluateur est nommé.

⁽¹³⁾ Article 4, paragraphe 1, point a), du règlement financier RTE.

⁽¹⁴⁾ Annexe II, point 1, paragraphe 1 «Définitions», de la décision de financement de la Commission.

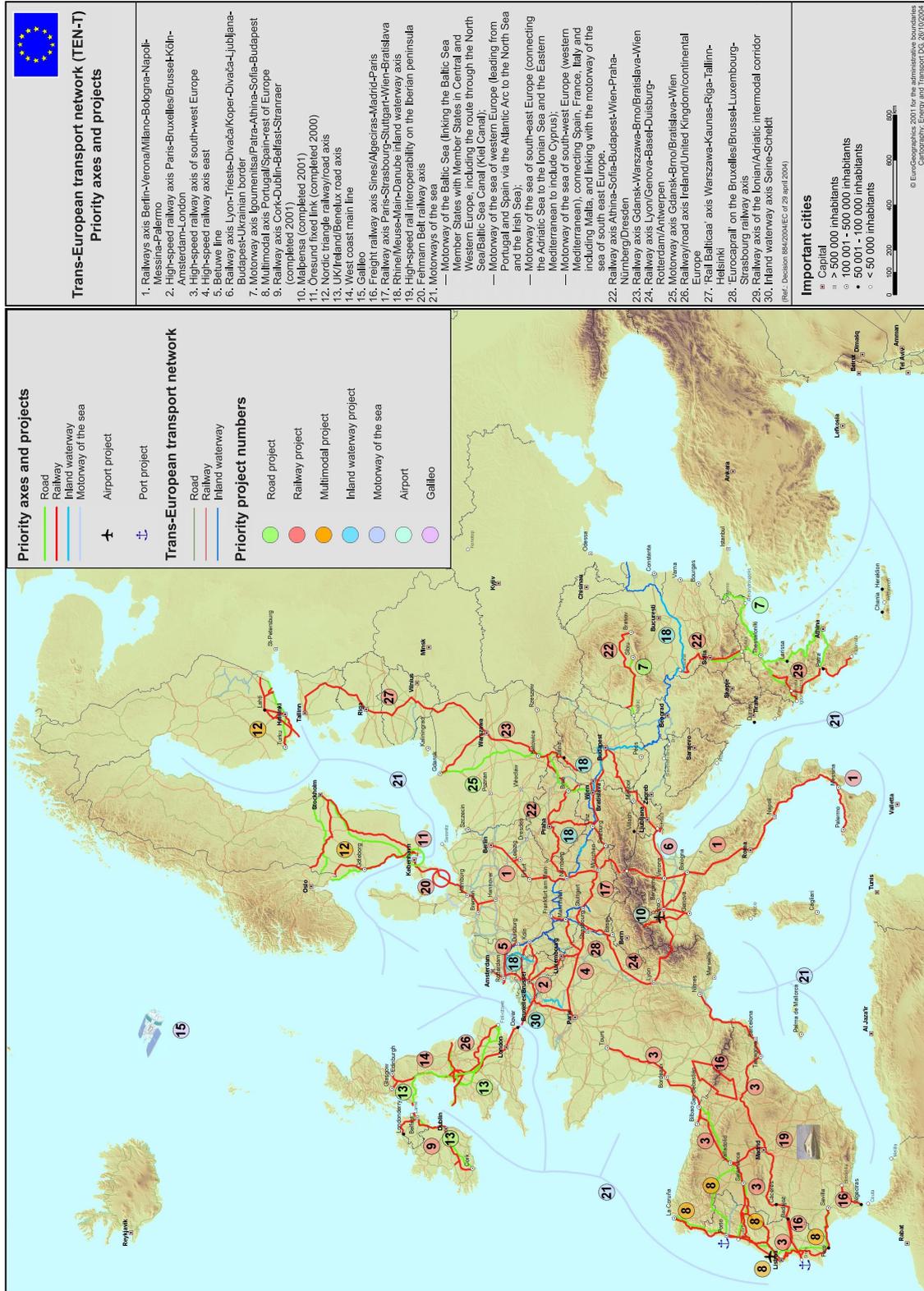
⁽¹⁵⁾ Article 4, paragraphe 1, point e), du règlement financier RTE.

Indépendamment de la forme d'intervention choisie, le montant total du concours communautaire ne peut dépasser 10 % du coût total des investissements. Exceptionnellement, dans le cas de projets concernant les systèmes de positionnement et de navigation par satellite, le montant total du concours communautaire peut atteindre 20 % du coût total des investissements à compter du 1^{er} janvier 2003, après réexamen. En outre, une exemption est accordée sous certaines conditions aux projets d'intérêt européen lancés avant 2010, qui visent à supprimer les goulets d'étranglement et/ou à achever des sections manquantes, si ces sections se distinguent par leur caractère transfrontalier ou par le franchissement d'obstacles naturels ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Article 5, paragraphe 3, du règlement financier RTE.

ANNEXE 2

CARTE DES AXES ET DES PROJETS PRIORITAIRES RTE-T



RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

III.

— La gestion des projets et leur état d'avancement relèvent avant tout du contrôle des États membres. À ce jour, trois projets ont déjà été menés à leur terme. Cinq devraient être achevés d'ici à 2010, tandis que trois autres projets seront terminés en grande partie à cette date. Dans la foulée de la révision, en 2004, des orientations politiques du RTE-T, le délai en vue de la mise en place progressive du RTE a été porté à 2020 (article 2, point 1, de la décision n° 1692/96/CE telle que modifiée en 2004).

— Les États membres soumettent des avant-projets respectant les orientations RTE-T qui visent à apporter à l'Union européenne une valeur ajoutée maximale au programme RTE-T. L'octroi le plus efficace de l'enveloppe des crédits affectés au programme relève de la responsabilité partagée des États membres. La révision, en 2004, des orientations du RTE-T, adoptées par le Parlement européen et le Conseil, a introduit le principe d'une concentration du concours communautaire sur trente projets prioritaires. La Commission soutient les projets transfrontaliers comme l'une des huit priorités exposées dans les orientations RTE-T.

— Les décisions de financement modèle 2004 et 2005 ont été progressivement mises au point et elles s'attaquent désormais aux lacunes identifiées par la Cour. Le nouveau projet de règlement RTE-T [COM(2004) 475] propose une définition opérationnelle claire des travaux et des études. Toutefois, cette définition fera l'objet d'une nouvelle réflexion.

— Le caractère pluriannuel du PPI (programme pluriannuel indicatif) n'exonère pas la Commission du contrôle annuel de l'état d'avancement de ces projets ni de reconsidérer la répartition indicative de l'aide. En 2005, les formulaires de demande et d'évaluation ont été révisés afin de tenir compte des observations de la Cour. En outre, des orientations spécifiques aux fins de l'évaluation du RTE-T seront mises au point.

— D'autres éléments, tels que des réunions régulières avec les représentants des États membres, notamment à l'occasion de contrôles sur place, garantissent un suivi approprié et une bonne base d'informations pour les travaux de la Commission. Le nouveau modèle 2005 de la décision de financement comporte des exigences plus détaillées en ce qui concerne les rapports techniques et financiers. Les procédures de rapport feront elles aussi l'objet d'une révision. Toutefois, si l'on prend en considération l'aspect coût/efficacité des actions qui sont les siennes, la Commission n'estime pas que le nombre de visites sur place soit insuffisant. Vu que très peu de projets seulement ont été achevés, la Commission n'a pas encore procédé à des évaluations ex post de l'incidence, mais elle en prévoit pour le PPI 2000-2006 en 2007.

— La Commission s'emploie déjà à affecter davantage de personnel à la gestion des projets dans les limites des ressources budgétaires disponibles. Elle prévoit également de créer une agence d'exécution chargée de la gestion des projets RTE-T.

— Bien qu'aucun cas de surfinancement ou de double financement n'ait été détecté jusqu'ici, la Commission a adopté des mesures (entre autres, un protocole d'accord entre la Banque européenne d'investissement, signé en juin 2005, et l'organisation de missions conjointes avec la DG REGIO) en vue de renforcer la coordination.

IV.

— Afin d'assurer la valeur ajoutée européenne du programme RTE-T, la Commission doit soutenir les projets transfrontaliers comme l'une des huit priorités mentionnées dans les orientations RTE-T du Parlement européen et du Conseil. La Commission et les États membres sont favorables à un accroissement du concours octroyé aux projets transfrontaliers. Depuis 2004, les projets transfrontaliers de travaux peuvent bénéficier d'un effort financier accru (jusqu'à 20 %), et le nouveau projet de règlement RTE-T prévoit un pourcentage allant jusqu'à 50 %.

— Les aspects clés de la décision de financement modèle ont été modifiés en 2004 et surtout dans le modèle 2005, et une définition opérationnelle claire des études et des travaux est proposée dans l'avant-projet de règlement RTE-T.

— La mise au point d'une méthodologie unique s'est avérée extrêmement difficile face à une telle variété de projets pour les divers modes de transports (rail, autoroute, air...). En plus des orientations générales actuelles relatives à l'évaluation du projet, la Commission mettra au point des orientations RTE-T spécifiques. Depuis 2004, la Commission s'emploie à limiter le nombre de formulaires tenant compte des divers types de concours communautaires. Un nouveau formulaire d'évaluation a été mis au point en 2005, qui couvre tous les critères pertinents en matière d'évaluation et de sélection. Il est déjà fait appel, au besoin, à des experts externes, y compris à des experts de la DG REGIO, en particulier si l'on estime qu'une expertise technique interne fait défaut.

— Pendant plusieurs années, la Commission a envoyé chaque année aux bénéficiaires un rapport modèle sur l'état d'avancement des travaux, rapport qui sera encore amélioré. Compte tenu de l'aspect coût/efficacité des activités qui sont les siennes, la Commission estime que les visites sur place sont suffisamment fréquentes. De nombreux projets, spécialement dans le cadre des PPI, sont déjà bien connus depuis plusieurs années. La fréquence des visites est fonction du besoin d'information de la Commission. Afin d'améliorer le système des contrôles sur place, la Commission s'emploie à mettre au point un système de suivi plus systématique. Elle développe également une méthodologie d'évaluation ex post des projets. Une évaluation ex post de l'ensemble du programme PPI 2001-2006 aura lieu en 2007. Elle respectera les «critères d'évaluation et les bonnes pratiques».

- La décentralisation a permis à la Commission de tirer parti de l'expertise disponible dans d'autres services et des synergies avec d'autres programmes (Marco Polo, RTD, Galileo, etc.). La création d'une agence RTE-T favorisera la centralisation, mais elle offrira aussi une simplification et un renforcement de la qualité et de l'efficacité de la gestion des projets. Elle renforcera la coordination entre toutes les parties concernées ou impliquées dans l'exécution du projet.
- La Commission estime que l'expertise de son personnel convient pour couvrir les besoins qui sont les siens. L'agence permettra à la Commission de faire appel à un nombre accru de spécialistes disposant de l'expertise technique appropriée.
- Bien qu'aucun cas de surfinancement ou de double financement n'ait été détecté jusqu'ici, la Commission a déjà adopté des mesures et elle compte encore améliorer la coordination du financement des infrastructures européennes en matière de transport. Elle rappellera notamment aux bénéficiaires de financement du RTE-T qu'il faut faire savoir si des projets RTE-T bénéficient de plusieurs financements.

OBSERVATIONS

11. La gestion des projets et leur état d'avancement relèvent avant tout du contrôle des États membres, qui financent la majeure partie de la plupart des projets RTE-T.

À ce jour, trois projets sont déjà achevés, et cinq devraient l'être d'ici à 2010, tandis que la majeure partie des trois autres projets sera terminée pour 2010.

Le problème de la coordination est un véritable problème puisqu'il convient d'établir un équilibre délicat entre différentes priorités qui ne coïncident pas nécessairement aux niveaux régional, national et communautaire.

14. Le budget RTE-T est fait d'éléments PPI et non PPI. Le budget PPI, qui représente une part importante du budget RTE-T, est affecté à des projets prioritaires situés dans l'ensemble des États membres de l'UE. Vu qu'un montant global par projet est affecté à titre indicatif en début de programme, les modifications sont fatalement limitées. L'octroi d'un concours financier au titre du budget non PPI exige un avis positif du comité d'assistance financière RTE qui regroupe des représentants des États membres.

15. La Commission a affaire à des projets proposés ou convenus avec les États membres. Les projets transfrontaliers ne sont que l'une des huit priorités dans les orientations RTE-T établies par le Parlement européen et le Conseil. Dans la décision-cadre PPI, les projets transfrontaliers sont inclus dans les quatre groupes de projets cohérents d'intérêt commun et dans le groupe de projets prioritaires et pas seulement dans le groupe GR 3 auquel la Cour limite ses observations (par exemple, le tunnel du Brenner, le projet Figueras-Perpignan ou la section Lyon-Turin). La Commission souligne que la majorité des projets transfrontaliers n'en est qu'à la phase d'étude et que, de ce fait, ils absorbent des montants plus faibles. La plupart de ces projets entreront dans la phase d'investissement dans le cadre du prochain PPI, et il faut s'attendre à ce qu'ils absorbent une part plus importante du programme.

De plus, la Commission a adopté des mesures afin d'accorder davantage de priorités aux sections transfrontalières, par exemple la nomination de coordinateurs européens et la proposition du nouveau projet de règlement RTE visant à porter à 50 % l'aide financière communautaire en faveur des sections transfrontalières.

16. Pour 2005 et 2006, on appliquera un relèvement du seuil de financement pour les sections de projets franchissant les frontières ou les barrières naturelles, de 10 à 20 %. Trente millions d'euros ont été mobilisés pour le relèvement de ce seuil dans le projet PPI.

18.

- Cela reflète le fait que les États membres demandent, en effet, des aides directes pour les travaux et les études dans pratiquement tous les cas.
- Le recours aux bonifications d'intérêts n'a pas été fréquent étant donné qu'en raison des critères de déficit du pacte de stabilité, les États membres ne financent généralement pas les infrastructures au moyen d'emprunts.

La participation au capital-risque est limitée à 1 % des ressources budgétaires au titre de l'article 18 du règlement (CE) n° 2236/95 (c'est-à-dire 4 875 millions d'euros) jusqu'à la fin de 2006. Cette limite n'existe plus dans le nouveau projet de règlement RTE pour la période 2007-2013 [COM(2004) 475].

Depuis 2000, le FEI n'octroie plus de concours financiers pour les infrastructures RTE. Aussi cet instrument n'a-t-il pas été utilisé. L'instrument ne servait pas qu'à garantir les emprunts FEI. Quand la proposition de modification du règlement a été faite, en 2001, la Commission n'avait pas analysé le potentiel de l'instrument et c'est pourquoi elle n'avait pas proposé sa suppression.

19. L'intention du Parlement européen et du Conseil était de n'appliquer cette condition («financement réservé à des cas dument justifiés») que pour les projets d'infrastructure dans le domaine de l'énergie et pas pour des projets dans le domaine des transports. Cette condition a été abandonnée dans le nouveau projet du règlement RTE.

21. La Commission doit allouer un budget limité à un nombre important de projets répondant aux conditions. C'est la raison pour laquelle le seuil de financement maximal ne peut pas toujours être atteint pour chaque projet. Toutefois, à l'avenir, la Commission concentrera les financements sur trente projets prioritaires.

En ce qui concerne les observations de la dernière phrase du texte de la Cour, la Commission estime que, comme expliqué au paragraphe 39, le financement RTE-T a fait l'objet d'une demande en bonne et due forme et qu'il est conforme aux critères d'évaluation et de sélection.

22. Les retards sont dus principalement à un financement insuffisant au niveau européen et au niveau des États membres plutôt qu'à un manque de hiérarchisation des priorités dans la sélection des actions RTE-T.

Les taux de financement plus importants proposés dans le nouveau projet de règlement RTE, conformément aux orientations 2004 RTE-T adoptés par le Parlement européen et le Conseil, permettront à la Commission de s'attaquer à ce problème de l'insuffisance du financement, du moins au niveau européen, et d'établir des priorités claires. À cette fin, les conditions pour obtenir un financement plus important seront les suivantes:

- les projets doivent démarrer avant 2010,
- les États membres concernés doivent présenter à la Commission un plan fournissant toutes les garanties nécessaires en ce qui concerne leur concours financier et le calendrier d'exécution du projet.

23. La Commission souligne que les quatre projets transfrontaliers sont inclus dans les quatre groupes de projets cohérents d'intérêt commun et pas seulement dans le groupe GR 3 auquel la Cour limite ses observations.

Aux deux tiers du calendrier PPI prévu, la Commission a engagé près des deux tiers des montants prévus. Les mesures proposées dans le cadre d'une prochaine révision PPI garantiront que tout le budget PPI sera utilisé en temps voulu.

L'évaluation annuelle de l'état d'avancement des projets débouche sur une modification des allocations si l'état d'avancement des travaux est trop lent ou plus rapide que prévu.

24. Comme indiqué au paragraphe 23, l'utilisation du budget est conforme au calendrier.

Pour certains grands projets du groupe 3 (appelés «projets transfrontaliers» dans le memorandum explicatif de la décision PPI), la Commission a été obligée de réduire le budget dans la révision PPI de 2004 en raison de retards dans l'exécution du projet. C'est la raison pour laquelle la moitié seulement du budget pour ce groupe a été engagée à ce jour.

26. La Commission considère que la création d'une structure modèle contraignante pour une annexe technique n'est pas appropriée en raison des différents types de projets. Néanmoins, pour l'exercice 2006, la Commission fournira des indications aux promoteurs de projets en ce qui concerne la description technique et la ventilation des coûts.

La description des activités couvertes par les décisions de financement a été améliorée, en particulier en ce qui concerne le texte de 2005. Chaque activité doit être décrite et doit correspondre à une ligne dans la ventilation des coûts.

Il existe déjà une structure technique dans les formulaires de demande. La Commission la renforcera et l'harmonisera avec le texte de la décision et le rapport relatif à l'état d'avancement du programme.

27. Depuis 2005, le texte modèle de la décision de financement contient des règles relatives aux détails concernant les informations techniques et financières que les bénéficiaires doivent fournir et contient des modèles de rapport financier.

- La Commission considère que le formulaire PSR (rapport relatif à l'état d'avancement du programme) et ses annexes demandent toute information essentielle aux fins du processus d'évaluation annuel débouchant sur l'octroi de l'aide pour l'année suivante. S'il est vrai qu'au cours des années antérieures la décision de financement ne comportait pas de modèles de rapport financier, elle indiquait cependant clairement que les demandes des deuxième et troisième paiements devaient inclure des rapports sur l'état d'avancement technique et financier et une ventilation des coûts pour chaque catégorie de dépenses. Grâce à ces éléments et aux informations supplémentaires fournies au besoin, la Commission était en mesure de vérifier l'éligibilité des activités et des coûts réclamés.

- En ce qui concerne les cas visés dans la note de bas de page n° 34, la Commission disposait de suffisamment d'informations techniques pour procéder aux paiements (rapports de missions, dossiers explicatifs, etc.). Toutefois, comme elle l'a déjà dit dans sa réponse au rapport annuel de la Cour concernant les exercices financiers 2002-2003, la Commission a adopté une approche plus formelle et ne procède plus aux paiements finals en l'absence de document de synthèse.

28.

- La Commission estime qu'une définition opérationnelle claire des études et des travaux a été introduite en 2004 dans le nouveau projet de règlement RTE et dans les formulaires de demande respectifs ⁽¹⁾.

- Il existe toujours une divergence d'opinion quant à la définition des travaux et des études entre la Cour et la Commission, notamment en ce qui concerne la qualification d'«étude» des excavations exploratoires nécessaires aux fins de l'étude de faisabilité. L'étude peut regrouper tous les aspects nécessaires afin d'obtenir le permis de bâtir. Citons, par exemple, les tunnels pilotes si le creusement de ces tunnels est nécessaire pour le permis de bâtir.

⁽¹⁾ Définition d'études: études nécessaires aux fins de la définition d'un projet, dont des études préparatoires, la faisabilité et l'évaluation et toute autre activité technique, y compris des activités antérieures aux travaux d'infrastructure nécessaires pour compléter la définition d'un projet et pour préciser son financement, y compris les travaux exploratoires sur les sites concernés et la préparation de la structure financière.

Définition des travaux: achat et fourniture des systèmes et des services nécessaires, construction et travaux d'installation propres aux projets, y compris la réception d'installations et la mise en service du projet.

29. L'observation de la Cour est fondée sur une interprétation différente de la portée des études et des travaux. Comme indiqué au paragraphe 28, le nouveau projet de règlement RTE contient une définition opérationnelle claire des études et des travaux. Toutefois, cette définition fera l'objet d'une nouvelle réflexion.

30. L'évaluation annuelle fait partie du suivi du projet qui est considéré comme essentiel (voir notamment les observations 42 et 44). De plus, elle fournit des observations permettant de prendre les décisions annuelles appropriées, en fonction des disponibilités budgétaires annuelles et de l'état d'avancement du projet. L'évaluation en profondeur de chaque projet a lieu chaque année en partenariat avec les États membres. Les mesures correctrices sont mises en œuvre chaque année et pendant la révision du PPI. Pour les deux années restantes, à savoir 2005 et 2006, la Commission a décidé de fusionner, lorsque cela est possible, les décisions annuelles et de ne prendre aucune décision soit en 2005, soit en 2006 afin de réduire la charge de travail. Cette approche est possible pour certains des projets mais pas tous: les projets pertinents doivent accuser un niveau élevé d'exécution budgétaire pour la (les) décision(s) existante(s). En outre, il tombe sous le coup de la limite budgétaire annuelle.

À partir de 2004, la Commission travaille au moyen d'une liste de réserve non PPI afin d'assurer l'usage optimal du budget. Dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2007-2013, elle a l'intention d'introduire des engagements juridiques multiannuels pour les projets RTE-T.

31. Depuis 2004, la Commission a réduit le nombre de formulaires tenant compte des divers types d'aides communautaires.

32. Dans le contexte des nouvelles perspectives financières, la Commission envisagera une nouvelle simplification.

33. En ce qui concerne les projets PPI, les PSR (rapports relatifs à l'état d'avancement du projet) ne sont pas considérés comme une demande officielle puisque les projets sont déjà en cours. Aussi le délai en vue de la soumission des PSR n'a-t-il pas été considéré comme un délai strict. Dans ce contexte, on ne peut appliquer un traitement équitable des «demandeurs» de projets dans la même mesure que pour une procédure d'appel de propositions.

34. Pour les raisons expliquées ci-dessus, le délai de présentation des PSR n'a pas été considéré comme un délai strict. Toutefois, depuis 2005, la Commission demande que ce délai soit strictement respecté, même pour les projets PPI.

35. Les formulaires visés par la Cour n'ont été utilisés que pour créer les programmes PPI sur une base indicative. Aucun projet n'a été sélectionné en vue d'une décision concernant l'aide financière sans une demande détaillée de la part du bénéficiaire.

36. Le PPI a été complètement révisé en 2004 en faisant usage des formulaires de demandes détaillées présentés par les États membres aux fins d'une évaluation. L'évaluation des informations fournies dans les formulaires de demandes

détaillées a entraîné la rupture du financement de quatorze sections de projets et la révision des montants prévus pour la plupart des projets. De nouveaux formulaires de demandes, conformes au nouveau projet de règlement RTE, seront établis dans le cadre de l'introduction d'un nouveau PPI en 2007.

Le fait que la «West-Coast Main Line» n'ait reçu de financement qu'en 2004 montre que la procédure d'évaluation annuelle est la garantie que les projets ne bénéficient d'un financement que si toutes les conditions essentielles sont réunies.

37. La Commission estime que le formulaire PSR et ses annexes demandent toutes les informations essentielles aux fins de la procédure d'évaluation annuelle débouchant sur l'octroi de l'aide pour l'année suivante. Aussi le formulaire ne devrait-il pas être modifié pour la dernière année du PPI. Toutefois, les PSR n'étant pas toujours dûment complétés par les États membres, la procédure de compte rendu changera à compter de 2007. Les directives relatives à l'évaluation des projets contiendront des sanctions pour les formulaires PSR qui ne seraient pas dûment complétés.

38. Depuis 2005, les formulaires de demande et d'évaluation de projet ont été modifiés et tiennent compte des observations de la Cour.

39.

— En répondant que l'action «se poursuivrait comme prévu», les États membres faisaient référence au fait qu'ils ont planifié l'infrastructure sur une très longue période. Le concours de la Communauté devrait donc ajouter à l'accélération de la mise en œuvre des projets pendant la phase de démarrage. Dans le formulaire de demande 2005, les bénéficiaires sont invités à fournir davantage de justifications de la nécessité du concours communautaire, dès lors qu'ils indiquent que le projet «se poursuivrait comme prévu».

— La Commission n'a pas inclus cette condition dans son formulaire d'évaluation du projet parce que le coût total d'investissement d'un projet n'est connu que lorsque le projet est terminé. C'est la raison pour laquelle la conformité avec cette condition ne peut être décidée qu'à la fin du projet. Afin de prévenir un surfinancement, la Commission applique un seuil de 10 % des coûts éligibles annuellement pour les travaux dans chaque décision de financement.

— La Commission interprète différemment la condition fixée par le règlement RTE-E. Elle considère que la condition selon laquelle le concours ne peut excéder 10 % du coût d'investissement total n'est pas applicable si les travaux d'infrastructure ne suivent pas les études. Dans le nouveau projet de règlement RTE-E, les taux de financement maximaux sont distincts pour les études et les travaux. En ce qui concerne le cas EGNOS, la Commission estime qu'il ne sera possible de confirmer la conformité avec le seuil de financement maximal qu'à la fin de la phase de construction. Le projet en est actuellement à sa phase préliminaire, qui ne concerne que des études financées à raison d'un taux maximal de 50 %. Néanmoins, la Commission suit étroitement le projet et accorde déjà moins que le seuil de financement maximal afin de s'assurer de la conformité à long terme avec le taux de financement maximal.

— Même si le recours à un barème est une méthode commune d'évaluation de projet, le formulaire d'évaluation, depuis 2005, ne prévoit plus de barème. Les évaluateurs doivent fournir des explications complètes.

— L'évaluation par les évaluateurs n'est que la première étape d'une procédure décisionnelle complexe. Ensuite, la commission d'évaluation examine et contrôle toutes les évaluations. Puis le directeur général réexamine les résultats de la commission d'évaluation avant de les soumettre au comité «concours financier» où sont représentés les États membres et où est examinée chaque décision qui peut être éventuellement révisée.

En outre, les formulaires d'évaluation ont été modifiés en 2005 pour les projets PPI de la première année et les nouveaux projets non PPI. Les questions ont été modifiées: les évaluateurs ne peuvent désormais plus répondre que par «oui» ou par «non», mais ils doivent fournir des explications complètes.

— La Commission renforcera ses procédures de contrôle de qualité interne dans ce domaine.

40. La Commission a adopté des mesures afin de s'assurer que le problème des formulaires d'évaluation indûment complétés ne puisse plus se poser dans le cas des PPI.

41. Les informations concernant les critères d'évaluation sont incluses dans l'appel de propositions, le formulaire de demande et le formulaire d'évaluation. En outre, le manuel de procédures internes de la DG TREN comporte des orientations générales aux fins de l'évaluation. Néanmoins, des directives spécifiques en matière d'évaluation pour les RTE sont en cours de préparation.

42. La procédure d'évaluation est complexe et comporte plusieurs étapes. Elle passe par l'évaluateur technique, la commission d'évaluation, le directeur général et le comité «concours financier» où sont représentés les États membres. Elle garantit un équilibre des priorités de projets de haute qualité dans le cadre des ressources budgétaires disponibles comme prévu dans les orientations RTE-T adoptées par le Parlement européen et le Conseil.

La Commission renforcera ses contrôles de conformité avec les procédures d'évaluation et de sélection.

43. En ce qui concerne l'ensemble des modes de transport, l'évaluation est effectuée maintenant à la fois par le personnel concerné des États membres et par le personnel de la direction compétente pour les modes de transport respectifs. Cette approche combinée a renforcé l'objectivité de la procédure d'évaluation. Si nécessaire, notamment parce que l'expertise interne fait défaut, on a recours à une expertise externe. Comme expliqué au paragraphe 73, la coopération avec la BEI a été renforcée par le biais du protocole d'accord signé le 23 juin 2005. La révision du projet de réforme du formulaire d'évaluation en 2005 a porté également sur la documentation et la justification de l'évaluation et le processus de sélection.

45. Les éléments suivants jouent également un rôle dans le suivi des projets:

- les employés responsables qui ont en général une longue expérience en matière de gestion de projet dans le domaine du transport et qui connaissent très bien le contexte,
- des réunions de suivi sont organisées avec les représentants des États membres, notamment à l'occasion de contrôle sur place des projets.

En outre, un protocole d'accord a été signé entre la BEI et la DG TREN, le 23 juin 2005. Ce protocole prévoit que la BEI et la DG TREN s'informeront et se consulteront mutuellement de façon régulière et organiseront des séminaires conjoints regroupant leurs services respectifs. Des réunions régulières consacrées aux projets prévus sont également inscrites à l'ordre du jour. La BEI aidera la DG TREN dans les études, les analyses et l'assistance technique, des groupes de travail seront mis sur pied, et des échanges de personnel sont prévus.

46. La Commission renvoie à sa réponse aux paragraphes 37 à 39 et 45. La Commission estime que les rapports sur l'état d'avancement des projets exigent des informations appropriées, mais afin d'améliorer la qualité de l'information fournie par les États membres, les procédures de compte rendu seront modifiées à compter de 2007. Les projets d'orientation en matière d'évaluation incluront des sanctions pour les formulaires PSR (rapport sur l'état d'avancement des projets) qui ne seraient pas dûment complétés.

47. Voir réponse au paragraphe 27: à partir de 2005, le texte modèle de la décision de financement contient des règles expliquant quelles sont les informations techniques et financières qui doivent être fournies par les bénéficiaires et comporte des modèles de compte rendu financier.

Bien que, au cours des années antérieures, la décision de financement n'inclue pas de modèle de compte rendu financier, elle stipulait clairement que les demandes de deuxième et de troisième paiement devaient comporter des rapports sur l'état d'avancement technique et financier ainsi qu'une ventilation des coûts par catégorie de dépense. Grâce à ces éléments et à des informations complémentaires fournies au besoin, la Commission a pu vérifier l'éligibilité des activités des coûts réclamés.

49. La Commission assure régulièrement le suivi des projets par le biais du rapport sur l'état d'avancement du projet, les rapports techniques et financiers aux fins des paiements, les visites sur place et des réunions régulières avec les bénéficiaires.

Depuis 2005, l'État membre concerné doit évaluer chaque décision de financement.

On s'emploie actuellement à mettre au point la méthode en vue de l'évaluation a posteriori de l'exécution. Cette méthode inclura des listes de contrôles standardisées pour les contrôles des projets et permettra à la Commission de mobiliser du personnel externe en plus des visites par les fonctionnaires compétents. Vu que la plupart des projets ne sont pas encore achevés, une évaluation a posteriori du programme n'est pas faisable à ce stade.

50. Pour tous les modes de transport, l'évaluation est effectuée maintenant tant par le personnel compétent de l'État membre que par le personnel de la direction chargé des modes de transport respectifs. Cette approche combinée a renforcé l'objectivité du processus d'évaluation. Au besoin, si l'expertise interne fait défaut, on fait appel à des experts externes. En outre, la coopération avec la BEI a été renforcée entre-temps par le biais du protocole d'accord signé le 23 juin 2005.

51. Le système centralisé de projet de gestion de contrat de la DG TREN (SGP) doit tenir compte des exigences d'un nombre élevé de groupes d'utilisateurs (techniciens et financiers, contrôleurs, gestion...). Il doit tenir compte également d'un large éventail de situations (octrois de fonds, subventions, achats des administrations publiques, projets de petite et moyenne ampleur...). Le SGP a été adapté afin d'intégrer la gestion de projets RTE-T, mais ce système n'est pas conçu spécialement ni exclusivement à cette fin. Aussi n'est-il pas surprenant que certains utilisateurs préfèrent un outil plus simple adapté à leurs besoins spécifiques. La DG TREN s'emploie actuellement à mettre au point la prochaine génération de SGP (e-SGP), qui seront conçus de façon plus modulaire et qui tireront parti de l'évolution technologique.

52. La Commission n'estime pas que le ratio de la taille budgétaire du projet et la dotation en personnel soient un ratio pertinent, vu que la nature des projets et des activités est très différente et n'est pas comparable. Pour cette raison, le tableau 2 devrait être interprété avec précaution.

53. La dotation en personnel à la DG TREN est fixée dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle de la Commission. La DG TREN a également affaire à divers domaines politiques, outre RTE-T. La DG TREN a attribué récemment douze nouveaux postes aux unités s'occupant des RTE-T.

Quant au nombre de projets confiés à chaque fonctionnaire compétent pour un projet, il convient de tenir compte de la complexité de certains projets RTE-T.

Afin de relever les défis pour la période 2007-2013 au moyen d'un budget considérablement accru, la Commission a proposé de créer une agence d'exécution offrant une politique de recrutement plus souple et permettant un nombre plus élevé de fonctionnaires spécialisés. De plus, le personnel de l'agence ne se concentrera que sur la gestion des projets et ne devra pas s'occuper de questions politiques.

La Commission encourage la mobilité et s'attaque au problème de la continuité en mettant en œuvre des processus stables et robustes grâce à un éventail de mesures et d'outils au service des nouveaux fonctionnaires compétents et des experts nationaux détachés (END).

On prévoit, en 2006, le renforcement des mesures précitées et la création d'un manuel destiné au fonctionnaire compétent qui étaiera l'ensemble des procédures.

54. Bien que, en théorie, les questions politiques puissent être centralisées dans une unité politique, les contributions des chefs de projet (qui sont mieux au courant des problèmes spécifiques des projets in situ) seront toujours nécessaires si l'on veut garantir une approche politique cohérente et pratique.

55. Comme expliqué au paragraphe 53, la Commission s'emploie toujours à adapter la dotation en personnel aux besoins, dans la limite des disponibilités.

La Commission estime que, grâce à la dotation supplémentaire en personnel, des ressources suffisantes pourront être consacrées aux diverses tâches dont l'évaluation et le suivi.

56-57. Les chefs de projet RTE-T doivent avoir un large éventail de compétences et ne doivent pas seulement être des experts techniques.

S'il est vrai que les cours de formation standard joueront toujours un rôle important dans la mesure où ils contribuent au développement du personnel, à son intégration et à sa motivation, la majeure partie de l'apprentissage au sein de la Commission a lieu sur le lieu de travail. La spécialisation et le transfert d'expertise d'une personne à l'autre sont la façon la plus efficace d'opérer.

La Commission estime que la plupart des chefs de projet disposent de l'expérience professionnelle nécessaire. En effet, la plupart des chefs de projet ont un diplôme dans un domaine relatif au transport et/ou plusieurs années d'expérience en matière de transport et/ou une expérience suffisante en matière de gestion de projet RTE-T. C'est la raison pour laquelle la Commission estime que son personnel est dûment qualifié pour ce travail.

58. Une part importante de la formation dispensée est axée sur la spécialisation. Jusqu'à ce jour, une activité de formation de cette nature ne figure pas officiellement dans la base de données IT concernant la formation. La Commission veillera spécialement à ce que ses agents concernés par les RTE-T suivent la formation pertinente mise à leur disposition.

59. Comme indiqué au paragraphe 57, la Commission estime que l'expertise technique des chefs de projet est suffisante. L'expertise des END vient s'y ajouter et sert principalement à résoudre les questions politiques à partir de 2005.

60. Depuis la fin novembre 2003, la réglementation de la Commission concernant le recours à des END est largement respectée. La DG TREN poursuivra ses efforts afin de réorienter les END vers des tâches conceptuelles plus générales relatives à la conception et à l'exécution de la politique.

61. La réglementation de la Commission sert de cadre pour gérer les responsabilités des END, limitant volontairement le recours aux END, indépendamment de leur expertise. Éviter tout conflit d'intérêts potentiel dans le cadre du recours aux END est à la fois une nécessité et une priorité. À compter de 2005, les END ont été affectés principalement à des tâches inhérentes à la politique où leur expertise peut être pleinement utilisée.

62. La Commission envisage de créer une agence d'exécution qui sera à même de relever les nouveaux défis (voir réponse aux paragraphes 53 et 57).

64. L'analyse coûts/bénéfices révisée a pris en compte les éléments avancés par la Cour et confirmé qu'elle soutient la création d'une agence RTE-T. Entre-temps, la Commission a adopté les propositions respectives le 20 juillet 2005.

Parmi les principaux bénéfices supplémentaires identifiés par l'analyse coûts/bénéfices, citons la capacité à relever les défis de la nouvelle période budgétaire 2007-2013, davantage de souplesse dans le recrutement de spécialistes dans le domaine des transports, une simplification de la gestion de projet, l'accroissement de la visibilité des RTE-T et le renforcement de la coordination entre toutes les parties concernées par l'exécution du projet.

66. Bien que le règlement relatif au FEDER ne comporte pas de dispositions explicites concernant un financement multiple provenant d'autres sources communautaires, hormis d'autres Fonds structurels, un financement multiple de cette nature est interdit au titre du règlement financier (voir article 111).

Dans sa proposition de règlement portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion pour la prochaine période 2007-2013 [COM(2004) 492], la Commission a désormais inclus une disposition destinée à prévenir le double financement par des sources communautaires différentes.

67. Les fonds RTE-T et les Fonds structurels pourraient financer le même «projet», mais une attention particulière est mobilisée afin de ne pas financer la même section, le même stade ou la même partie d'un projet.

Le nouveau projet de règlement RTE [COM(2004) 475] énonce que l'aide financière communautaire est exclue pour la section de projet qui bénéficie d'autre(s) financement(s) communautaire(s).

68. À ce jour, aucun cas de surfinancement ou de double financement n'a été détecté. Il existe déjà différents mécanismes destinés à limiter le risque d'un surfinancement ou d'un double financement: obligation pour les demandeurs de fournir des informations sur un financement provenant d'autres sources communautaires dans leurs formulaires de demande, consultations interservices systématiques sur les propositions de financement et contacts entre les chefs de projet.

Les États membres interviennent également dans le processus de contrôle. Le financement multiple est un des aspects que les services de gestion des Fonds structurels et du Fonds de cohésion sont invités à contrôler pour tous les projets. L'efficacité de contrôles de cette nature est surveillée par les services d'audit des États membres et de la Commission.

69-72. Bien qu'aucun cas de surfinancement ou de double financement n'ait été détecté jusqu'ici, la Commission envisage de perfectionner les instruments de coordination actuels. Entre autres, elle rappellera aux bénéficiaires de financements RTE-T la nécessité de rendre compte de tout financement multiple de projet RTE-T.

Lorsqu'un financement FEDER est octroyé pour des projets de moindre importance (inférieur au seuil de 50 millions d'euros au-delà duquel il doit être notifié à la Commission) après une décision de financement RTE-T, la Commission demande aux bénéficiaires de l'informer de l'existence d'un financement de cette nature.

Le libellé des formulaires de demande et d'évaluation 2005 est plus clair et demande davantage d'informations aux États membres sur la question du financement multiple.

73. Au titre du contrat, la BEI peut être invitée soit à procéder à une première évaluation, soit à une évaluation complète. L'utilisation d'«autres experts externes» se limite aux études stratégiques ou a posteriori. La DG REGIO a également recours à ses spécialistes internes chargés de l'analyse coûts/bénéfices. Le contrat-cadre multiannuel couvre également des projets dans le domaine de l'environnement. Il sert à la fois au Fonds de cohésion et à l'ISPA.

En ce qui concerne la BEI, la DG REGIO a l'intention de renforcer sa coopération avec elle dans le cadre de la prochaine période de programmation grâce à un nouveau partenariat en matière d'assistance technique qui portera le nom de JASPERS (pour «aides conjointes destinées à soutenir les projets dans les régions européennes»), qui offrira aux États membres, en particulier à ceux qui ont rejoint l'Union le 1^{er} mai 2004, une aide aux fins de la préparation de grands projets.

74. La DG REGIO et la DG TREN sont disposées à examiner les moyens d'accroître la coopération entre leurs personnels si cela est utile et faisable. En juin 2005, la DG TREN a conclu un protocole d'accord avec la BEI établissant un cadre de coopération en matière de politique et d'investissement dans le secteur des transports et de l'énergie, notamment dans le développement des réseaux transeuropéens.

75. Dans le passé, la DG TREN a recherché d'autres méthodologies existantes, mais elles ont été considérées comme n'étant pas appropriées aux fins de la sélection des projets RTE-T. Aussi a-t-on décidé d'adapter progressivement les outils existants aux besoins spécifiques.

77. Les consultations interservices permettent aux DG consultées de disposer de suffisamment de temps pour un examen approfondi des projets proposés au titre d'un financement, afin de garantir la coordination, d'éviter les recoupements avec d'autres sources de financement communautaire et d'y mettre fin au besoin. Les délais peuvent être étendus, si nécessaire.

La Commission examinera la possibilité de créer une base de données pour les projets RTE-T.

78. Bien qu'aucun cas de surfinancement ou de double financement n'ait été détecté jusqu'ici, la Commission reconnaît que les directions générales concernées doivent coopérer pleinement afin de s'assurer que soit évité le risque de surfinancement ou de financement multiple. Elle estime que ce risque doit être neutralisé grâce aux informations sur d'autres sources de financement demandées dans les formulaires de demande et grâce à l'échange d'informations entre les directions générales concernées. L'absence possible d'informations, en ce qui concerne les projets inférieurs à 50 millions d'euros et bénéficiant de financement du FEDER, sera amoindrie si l'on rappelle aux bénéficiaires RTE-T les obligations d'information qui sont les leurs.

79. Les deux directions générales examineront la nécessité et la mesure dans laquelle elles pourront accroître leur coopération actuelle en participant à des missions conjointes et en assistant à des commissions de suivi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

80. La Commission renvoie à ses réponses aux paragraphes 14, 15 et 21. Elle estime que les processus de sélection des projets garantissent une hiérarchie appropriée des priorités, dans le cadre des ressources budgétaires limitées disponibles, vu qu'elle choisit les projets parmi les propositions des États membres se conformant aux orientations RTE-T. Ces orientations, qui font état des sections transfrontalières uniquement comme l'une des huit priorités, sont adoptées par le Parlement européen et le Conseil et visent à s'assurer que la valeur ajoutée européenne soit la plus forte possible. De plus, la révision, en 2004, des orientations politiques RTE-T a introduit le principe de la concentration des aides financières communautaires sur trente projets prioritaires incluant également des sections transfrontalières.

81.

— Le site des projets prioritaires et le type de procédure de comitologie appliquée (si les États membres sont activement impliqués) impliquent une répartition annuelle du budget RTE-T entre États membres. Dans le nouveau projet de règlement RTE-T [COM(2004) 475], il est proposé de changer la procédure de comitologie et d'opter pour un comité consultatif au lieu d'un comité de réglementation.

— La Commission continuera à accorder la priorité la plus élevée à l'exécution des PP existants. En ce qui concerne les sections transfrontalières, le nouveau projet de règlement RTE propose d'accroître l'aide financière pour les projets traversant les frontières et/ou les barrières naturelles jusqu'à 50 %.

— Le manuel de procédure de la DG TREN, tel que modifié en 2005, relève le seuil de financement minimal de 1 million d'euros à 1,5 million d'euros. Le taux de financement devrait ainsi en être augmenté.

— Des accords bilatéraux entre États membres pour les projets transfrontaliers sont proposés dans le nouveau règlement RTE en tant que condition pour un taux de financement allant jusqu'à 50 %. La décision de financement modèle adoptée en 2005 précise clairement les mesures financières et techniques que les États membres bénéficiaires doivent mettre en œuvre et le calendrier convenu permettant ainsi d'éviter le recours à des accords bilatéraux supplémentaires.

82. La nouvelle décision de financement modèle de la Commission applicable à partir de 2005 met en avant les recommandations faites par la Cour et permettra un suivi plus efficace des projets ainsi qu'un exercice plus utile des contrôles (voir réponse aux paragraphes 26 et 27).

83.

— La Commission a réexaminé et étendu les conditions concernant l'utilisation des diverses formes d'aides non utilisées, ou non utilisées régulièrement auparavant dans le nouveau projet de règlement RTE. Une proposition en vue d'introduire une nouvelle forme d'aide qui devrait faciliter les projets privés dans le cadre d'un partenariat public, fondé sur des régimes de disponibilités, est actuellement en cours de discussion.

— Des définitions claires des travaux et des études sont incluses dans le nouveau projet de règlement RTE. Toutefois, cette définition fera l'objet d'une réflexion plus poussée. Un modèle de compte rendu financier a été inclus dans la décision de financement modèle 2005.

— La nouvelle décision de financement modèle sera utilisée jusqu'à la fin de l'actuel PPI, en 2006.

84. Le caractère pluriannuel des PPI n'exonère pas la Commission d'un contrôle annuel de l'état d'avancement de ces projets, ni d'un réexamen de l'octroi indicatif du concours financier. En outre, la Commission estime que l'évaluation annuelle fait partie du suivi du projet, considéré comme essentiel (voir notamment les observations aux points 42 et 44). Il fournit également des informations permettant de prendre les décisions annuelles appropriées en fonction des disponibilités budgétaires annuelles et de l'état d'avancement du projet.

Au besoin, pour 2005 et 2006, la Commission a décidé de fusionner les décisions de financement annuelles (voir réponse au paragraphe 30).

Il s'est avéré extrêmement difficile de mettre au point une méthodologie unique pour une telle variété de projets relatifs à plusieurs modes de transport (rail, autoroute, transport aérien, etc.). Outre les orientations générales actuelles relatives à l'évaluation d'un projet, la Commission développera des orientations RTE-T spécifiques.

85.

- Il existe une liste de réserve pour les propositions non PPI depuis 2004. La Commission prévoit d'ouvrir la procédure non PPI pour la première fois en 2006 avant que ne commence la procédure PPI. Aussi les procédures PPI et les procédures non PPI seront-elles disjointes et s'appliqueront-elles séparément dans le courant du premier semestre.
- La Commission a réduit le nombre de formulaires de demande et d'évaluation tenant compte de divers types de projets.
- La Commission évaluera une procédure d'évaluation en deux temps afin d'exclure sans délai des projets ne répondant pas à des critères pouvant être contrôlés rapidement et aisément.
- Outre les orientations d'évaluation générale, la Commission s'emploie à mettre au point des orientations d'évaluation RTE-T spécifiques.
- Le formulaire d'évaluation modèle 2005 tient compte des observations de la Cour.
- On a recours à des experts externes si nécessaire lorsque l'expertise interne fait défaut. Le protocole d'accord signé avec la BEI renforcera la coopération entre la DG TREN et la BEI. La DG TREN et la DG REGIO examineront la nécessité et la mesure dans laquelle peut être étendue leur coopération actuelle en participant à des missions conjointes et en assistant à des comités de suivi.
- Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, l'intention est d'introduire des engagements juridiques multiannuels pour les projets RTE-T.

86. Outre les informations fournies par les bénéficiaires, il existe également d'autres éléments qui jouent un rôle dans le processus d'évaluation du projet (voir réponse au paragraphe 45).

L'obligation pour les États membres de vérifier l'exécution des objectifs politiques et les limites de financement global figure explicitement dans le formulaire d'évaluation inclus dans la décision de financement de la Commission en 2005.

87.

- La Commission continuera à développer les procédures d'information.
- Les conditions minimales, quant aux informations techniques et financières à donner, figurent dans le texte modèle 2005 de la décision de financement de la Commission. La Commission développera un système permettant deux types de relevé des progrès réalisés: un pour les projets et un pour les États membres.

— En ce qui concerne le rapport coût/valeur, la Commission a eu des contacts réguliers avec les États membres et les chefs de projet, ce qui a permis d'apporter des corrections en temps voulu. En 2002, la Commission a lancé un contrat visant à définir les outils et les méthodologies spécifiques aux fins de l'évaluation et du suivi des projets RTE-T. La troisième phase de ce programme a commencé en 2005 et vise à doter la Commission d'une méthodologie robuste en vue de l'évaluation a posteriori des projets RTE-T. En outre, en 2007, la Commission envisage une évaluation a posteriori effectuée par des experts externes de l'ensemble du programme BIP 2001-2006.

— Dans le contexte de ce contrat, une équipe d'experts sera disponible aux fins de suivi. La coopération avec d'autres DG (comme la DG REGIO) sera étendue (voir réponse au paragraphe 91), et le protocole d'accord signé avec la BEI en 2005 permettra d'avoir recours à l'expérience de l'expertise de la BEI.

— La Commission marque son accord et y travaille: le nouveau logiciel e-PMS est mis au point en vue de disposer d'un système TI unique ou d'une base de données fournissant des informations fiables et complètes sur les projets RTE-T.

88. Dans les limites établies par le budget annuel et eu égard aux autres domaines prioritaires, la Commission a octroyé du personnel statutaire supplémentaire au RTE-T. En outre, la Commission prévoit de créer une agence exécutive RTE-T.

La Commission estime que la plupart des chefs de projet disposent de l'expérience professionnelle nécessaire (voir réponse au paragraphe 57). Le processus de sélection permet d'affecter des agents ayant les compétences adéquates. La formation sur le tas et l'apprentissage permanent sont très importants dans la politique de formation de la Commission (voir paragraphe 58).

Comme elle l'a dit dans sa réponse aux paragraphes 53 et 60, la Commission s'attaque au problème de la continuité en appliquant des processus stables et robustes. Depuis la fin novembre 2003, la réglementation de la Commission concernant l'usage des experts nationaux (y compris les conflits d'intérêts) a été largement respectée. La DG TREN poursuivra ses efforts en vue de réaffecter les experts nationaux à des tâches conceptuelles plus générales relatives à la conception et à l'exécution de la politique.

89.

— L'analyse a eu lieu dans le contexte de l'analyse coûts/bénéfices de l'externalisation de la gestion RTE-T.

— La Commission dispose déjà d'une politique de formation de niveau élevé, mais elle encouragera les fonctionnaires à faire plus largement usage des formations offertes.

- La Commission poursuivra ses efforts en vue de réaffecter les experts nationaux à des tâches liées aux politiques.
- Dans le cadre de la DG TREN, la décentralisation a permis de tirer parti de l'expertise disponible dans d'autres services et des synergies avec d'autres programmes (Marco Polo, RTD, Galileo, etc.). La création d'une agence RTE-T débouchera sur une centralisation mais offrira aussi une simplification de la gestion du projet ainsi qu'une gestion de meilleure qualité plus efficace et renforcera la coordination entre les parties impliquées dans l'exécution du projet ou concernées par celles-ci.
- Sur la base de l'analyse coûts/bénéfices révisée, la Commission a proposé de déléguer la gestion de programmes à une agence exécutrice.

90. Aucun cas de surfinancement ou de double financement n'a été découvert jusqu'ici. Grâce aux instruments que la Commission utilise déjà (voir paragraphes 65 à 79), il est permis de savoir en général si le projet a fait l'objet d'une demande afin de bénéficier de financements multiples de la CE. La Commission renvoie également à la responsabilité des États membres, qui sont tenus de fournir des informations exhaustives et correctes. La Commission n'est pas en mesure de contrôler systématiquement si les États membres ont fourni des données exactes, mais c'est un des aspects qui sont contrôlés dans le cadre des visites de suivi et des audits.

En raison des contacts réguliers du fait des visites des chefs de projet dans les États membres, le risque de double financement ou de surfinancement est limité. Seuls les projets

d'un montant inférieur à 50 millions d'euros qui peuvent être cofinancés par le biais du FEDER pourraient présenter un risque potentiel de double financement, puisque, dans ces cas où les concours financiers sont plus faibles, les États membres ne sont pas obligés de soumettre ces projets à la Commission pour approbation. Toutefois, ce risque est pris en compte grâce au système de gestion et de contrôle des États membres et aux audits. La Commission rappelle également aux États membres que les bénéficiaires de concours financiers RTE-T doivent informer la Commission des octrois ultérieurs de financements au titre du FEDER.

91.

- Les formulaires 2005 tiennent compte à l'évidence de la question du financement multiple.
- Les deux DG étendront leur coopération, notamment par des consultations interservices, par l'assistance à des réunions organisées par l'une ou l'autre et l'échange de documentation dans les cas où cela sera utile et faisable. La Commission estime que le système de contrôle déjà en place et l'obligation d'information plus systématique de la part des bénéficiaires sont suffisants pour éviter le risque d'un financement multiple. La création d'une base de données pour les projets RTE-T sera examinée par la Commission.
- La Commission évaluera cette approche.