

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 4

2012

LE RECOURS AUX FONDS STRUCTURELS
ET AU FONDS DE COHÉSION POUR COFINANCER
DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT
DANS LES **PORTS MARITIMES**:
UN INVESTISSEMENT EFFICACE?



FR



Rapport spécial n° 4 // 2012

LE RECOURS AUX FONDS STRUCTURELS ET AU FONDS DE COHÉSION POUR COFINANCER DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS LES PORTS MARITIMES: UN INVESTISSEMENT EFFICACE?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

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

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 4 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-584-3
doi:10.2865/90940

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

	GLOSSAIRE
I-IV	SYNTHÈSE
1-8	INTRODUCTION
1-3	LES PORTS MARITIMES DANS L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE
4-6	POLITIQUES EUROPÉENNES ET PORTS MARITIMES
7-8	GESTION DES INVESTISSEMENTS DES FONDS STRUCTURELS ET DU FONDS DE COHÉSION DANS LES PORTS MARITIMES
9-12	ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT
13-34	OBSERVATIONS
13-15	CARACTÈRE APPROPRIÉ DES OBJECTIFS
13-15	SUR LES 27 PROJETS CONTRÔLÉS, 18 CORRESPONDAIENT CLAIREMENT À DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS
16-18	EFFICACITÉ DES PROJETS
16	TOUS LES PROJETS N'ÉTAIENT PAS OPÉRATIONNELS ET CERTAINS GRANDS PROJETS N'AVAIENT PAS ÉTÉ ACHEVÉS À LA DATE PRÉVUE
17-18	SEULS 11 DES 23 PROJETS ACHEVÉS SE SONT AVÉRÉS RÉPONDRE EFFICACEMENT À DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS
19-34	GESTION DES PROJETS ET DES PROGRAMMES
19	CONSTRUCTION D'INFRASTRUCTURES SANS ÉVALUATION DES BESOINS À LONG TERME EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT PORTUAIRE
20-25	INSUFFISANCE DE PROJETS ÉLIGIBLES ET RETARDS DANS L'ACHÈVEMENT
26-28	LA SUPERVISION ASSURÉE PAR L'AUTORITÉ DE GESTION N'ÉTAIT PAS CENTRÉE SUR L'EFFICACITÉ ET LE SUIVI DES PROJETS S'ARRÊTAIT UNE FOIS LES TRAVAUX DE CONSTRUCTION ACHEVÉS
29-31	LENTEUR DE LA PROCÉDURE D'APPROBATION DES GRANDS PROJETS
32-34	RÔLE DE LA COMMISSION DANS LE CADRE DES COMITÉS DE SUIVI

35-38 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE I — APERÇU DES RESSOURCES ALLOUÉES AUX INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS LES PORTS MARITIMES AU TITRE DES FONDS STRUCTURELS ET DU FONDS DE COHÉSION AU COURS DE LA PÉRIODE 2000-2006, VENTILÉES PAR ÉTAT MEMBRE

ANNEXE II — VUE D'ENSEMBLE DES PROJETS SÉLECTIONNÉS PAR RÉGION

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Autorité de gestion: instance nationale, régionale ou locale désignée par l'État membre. Elle propose le programme opérationnel à la Commission pour adoption et est chargée, par la suite, de sa gestion et de sa mise en œuvre.

Comité de suivi: comité qui se réunit chaque année pour évaluer l'efficacité et la qualité de la mise en œuvre de l'assistance fournie. Il est présidé par un représentant de l'État membre ou de l'autorité de gestion. Un représentant de la Commission participe à ses travaux à titre consultatif.

Direction générale (DG): entité administrative au sein de la Commission européenne. Les DG concernées par le présent audit sont la DG Politique régionale et la DG Mobilité et transports.

Financement a posteriori: remplacement de projets qui devaient initialement être mis en œuvre grâce à un cofinancement de l'UE par des projets déjà financés, voire déjà menés à bien, au moyen de fonds nationaux. Ces projets se substituent à ceux initialement prévus dans le programme opérationnel qui sont reportés ou annulés.

Fonds structurels et Fonds de cohésion: principal instrument politique utilisé par l'Union européenne (UE) pour réaliser les objectifs de cohésion économique et sociale inscrits dans le traité. Plusieurs Fonds sont utilisés en tant qu'instruments financiers destinés à promouvoir la cohésion économique et sociale entre les régions de l'UE. Le présent audit porte en particulier sur les deux Fonds suivants:

- a) le Fonds européen de développement régional (FEDER) destiné aux investissements dans les infrastructures, à la création ou au maintien de l'emploi, au soutien des initiatives locales en matière de développement et des activités des petites et moyennes entreprises;
- b) le Fonds de cohésion destiné au renforcement de la cohésion économique et sociale par le financement de projets dans les domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Grand projet: projet qui comprend un ensemble de travaux économiquement indivisibles remplissant une fonction technique précise, qui vise des objectifs clairement définis et dont le coût total pris en considération pour déterminer le montant de la participation des Fonds excède 50 millions d'euros. Les grands projets sont cofinancés au titre du FEDER et sont régis par le règlement (CE) n° 1260/1999 relatif aux Fonds structurels.

Infrastructures portuaires maritimes: selon le document de travail du Parlement européen «La politique européenne des ports», de juillet 1993, les infrastructures sont des ouvrages civils situés dans une zone portuaire et facilitant la prestation de services à destination de navires et de cargos, comme les postes de mouillage, les canaux, les terminaux, les routes portuaires ou les réseaux ferrés.

Dans la plupart des pays, ces infrastructures sont habituellement financées par des investissements publics.

Livres blancs de la Commission: documents publiés par la Commission européenne et reprenant des propositions d'action de l'Union européenne dans un domaine spécifique.

Politique de cohésion: politique européenne ayant pour objectif de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne par la réduction de l'écart du niveau de développement entre les différentes régions.

Programme opérationnel: document élaboré au niveau central ou régional d'un État membre et approuvé par la Commission, qui prend la forme d'un ensemble cohérent de priorités comprenant des mesures pluriannuelles.

Projet du Fonds de cohésion: les projets du Fonds de cohésion permettent de fournir une aide à des projets d'intérêt commun dans les domaines de l'environnement et des infrastructures de transport, dont le coût total ne peut, en principe, être inférieur à 10 millions d'euros. Ces projets sont cofinancés par le Fonds de cohésion et régis par règlement (CE) n° 1164/94 instituant le Fonds de cohésion.

Réseau transeuropéen de transport (RTE-T): programme cofinancé et géré directement par la Commission, qui vise à établir et à développer des liaisons et des interconnexions clés nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement, à mettre en place les chaînons manquants et achever les grands axes (en particulier sur leurs tronçons transfrontaliers), à franchir les obstacles naturels et à améliorer l'interopérabilité des grands axes. L'essentiel du soutien octroyé dans le cadre de ce programme est consacré aux réseaux ferroviaires et routiers; le soutien financier accordé au transport maritime s'est limité à l'initiative des autoroutes de la mer et à quelques projets annuels.

SYNTHÈSE

I.

Depuis 2000, l'Union européenne (UE) a affecté environ 6,2 milliards d'euros au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion au cofinancement de la construction d'infrastructures portuaires maritimes. Ces investissements sont gérés par les autorités régionales et la Commission européenne.

II.

La Cour des comptes européenne a évalué l'efficacité des projets d'infrastructures de transport dans les ports maritimes en examinant les objectifs et les résultats de 27 projets ayant bénéficié de l'assistance du FEDER ou du Fonds de cohésion, ainsi que la gestion de ces dépenses par les États membres et la surveillance du processus par la Commission.

III.

La Cour a constaté que:

- seuls 11 de ces 27 projets répondaient efficacement aux objectifs de la politique des transports. De plus, certaines installations étaient inachevées, d'autres étaient inutilisées et d'autres encore nécessiteraient des investissements supplémentaires considérables avant de pouvoir être utilisées de manière efficace;
- aucune des régions visitées ne disposait d'un plan de développement portuaire à long terme et aucune évaluation des besoins n'avait été effectuée. En outre, les projets éligibles au financement faisaient défaut, ce qui a entraîné un recours au financement a posteriori pour absorber les fonds mis à disposition;
- les procédures administratives des États membres relatives à ce type de projets étaient longues et fastidieuses, ce qui a parfois engendré des retards et des dépenses supplémentaires;
- le suivi et la supervision des résultats des projets n'ont pas été suffisamment pris en considération, les comités de suivi et les autorités de gestion ayant centré leur attention sur le taux d'exécution des dépenses. Les indicateurs ont été conçus principalement pour assurer le suivi des dépenses et de travaux de construction. Les résultats et l'impact des infrastructures n'ont fait l'objet d'aucun suivi et l'existence de ports vides ou d'infrastructures portuaires inutilisées a été constatée;

- les évaluations et les décisions de la Commission concernant les grands projets et les projets du Fonds de cohésion n'avaient pas donné lieu à des mesures correctrices permettant de remédier aux déficiences des projets constatées au cours de l'audit. Par ailleurs, il a été constaté que les orientations de la Commission relatives à la bonne gestion financière en matière de dépenses faisaient défaut;

- il n'y a guère d'éléments probants attestant que la Commission soit intervenue dans le cadre des comités de suivis pour veiller à ce que l'efficacité des dépenses relatives aux grands projets et aux projets du Fonds de cohésion contrôlés soit garantie et qu'elle ait encouragé la définition ou l'utilisation d'indicateurs de résultats ou d'impact.

IV.

Pour remédier aux différentes insuffisances constatées, la Cour recommande à la Commission:

- de rappeler aux États membres leur obligation d'utiliser les financements de l'UE conformément au principe de bonne gestion financière et de fournir des orientations appropriées, le cas échéant;
- de veiller, dans le cadre de ses décisions et de la surveillance concernant les infrastructures portuaires maritimes, à ce que les Fonds structurels soient utilisés de manière efficace à l'appui des objectifs fixés dans les programmes opérationnels;
- de conditionner l'octroi d'une aide au titre de la politique de cohésion pour la prochaine période à l'existence d'une stratégie globale de développement portuaire à long terme (fondée sur une évaluation des besoins) pour l'ensemble des ports des régions concernées;
- de mettre davantage l'accent sur l'efficacité des projets en encourageant les autorités de gestion à utiliser des indicateurs de résultats et des indicateurs d'impact, en effectuant des contrôles sur place relatifs à l'efficacité et en introduisant le principe de la subordination des financements de l'UE à des obligations de résultats;
- de réaliser des contrôles *ex post* portant sur l'utilisation et la performance des infrastructures en fonction du risque;
- de renforcer la procédure d'évaluation concernant les grands projets et les projets du Fonds de cohésion afin de mieux détecter les insuffisances graves et de pouvoir prendre les mesures appropriées pour y remédier.

INTRODUCTION

LES PORTS MARITIMES DANS L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE

1. Les ports maritimes sont des espaces et des structures organisés servant à l'embarquement des passagers, ainsi qu'au chargement ou au déchargement de navires. En 2009, 404 millions de passagers ont transité par les plus de 1 200 ports de commerce que comptent les 100 000 km de côtes européennes¹. Les ports des 27 pays de l'UE ont traité un volume de fret d'environ 3,9 milliards de tonnes². Environ 214 000 personnes travaillaient dans le secteur européen des transports maritimes en 2005/2006, créant 22 milliards d'euros de valeur ajoutée pour un chiffre d'affaires de 100 milliards d'euros³.
2. Le transport maritime est le deuxième mode de transport le plus important dans l'UE, la plus grande partie du fret étant toujours transportée par route (voir *figure 1*).
3. Dans l'ensemble, la Commission prévoit que le transport continuera son expansion, que le transport maritime dans l'UE passera de 3,8 milliards de tonnes en 2006 à quelque 5,3 milliards de tonnes en 2018⁴. Elle prévoit, en outre, que le transport routier continuera d'avoir le taux de croissance le plus élevé de tous les modes de transport.

¹ Source: Données d'Eurostat concernant le nombre de passagers dans le transport maritime, voir <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transport/data/database>.

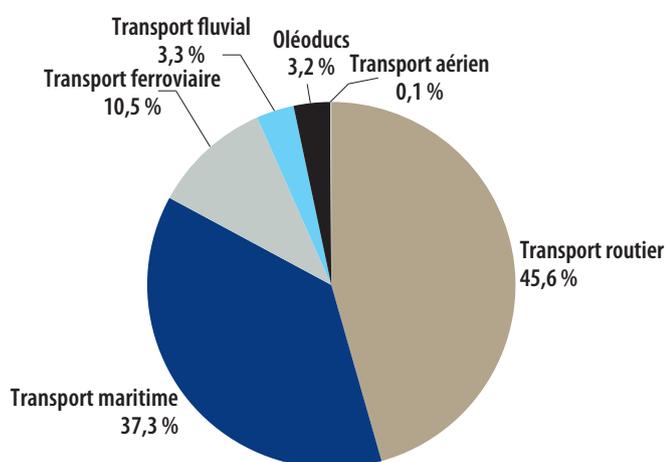
² Source: «Energy, transport and environment indicators», Eurostat, février 2011.

³ Source: «European Business, Facts and Figures», Eurostat, octobre 2009.

⁴ Point 6 du document COM(2009) 8 final du 21 janvier 2009 «Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018».

FIGURE 1

VUE D'ENSEMBLE DES MODES DE TRANSPORT UTILISÉS POUR LE FRET À L'INTÉRIEUR DE L'UE EN TONNES/KM



Source: «Panorama of Transport», Eurostat, 2009.

POLITIQUES EUROPÉENNES ET PORTS MARITIMES

4. Le livre blanc de la Commission de 1992⁵ recensait les terminaux multimodaux et l'interopérabilité comme étant essentiels pour renforcer le caractère durable de la mobilité en Europe et soulignait l'importance des investissements dans les infrastructures portuaires. À cet égard, il précisait que certains ports de la Communauté accusaient un retard en matière d'investissements dans de nouvelles infrastructures et de liaisons vers les réseaux de transports terrestres. Le livre blanc de la Commission de 2001⁶ soulignait quant à lui l'importance d'un rééquilibrage entre les modes de transport, dans lequel les ports ont un rôle crucial à jouer car ils constituent le premier «nœud modal», reliant les modes de transports maritimes et terrestres et permettant le transfert de marchandises et de passagers de l'un à l'autre. En 2001, le Conseil européen estimait que la priorité devait être accordée aux investissements dans les chemins de fer, les voies maritimes et les voies fluviales pour encourager le transport intermodal⁷.
5. Dans le cadre de la politique de cohésion, le règlement FEDER prévoit la possibilité d'investir dans des infrastructures «contribuant à l'établissement et au développement des réseaux transeuropéens dans les domaines du transport»⁸. De plus, le règlement régissant le Fonds de cohésion permet de fournir une aide à «des projets d'intérêt commun en matière d'infrastructure de transport»⁹.
6. Au cours de la période 2000-2006, 2,8 milliards d'euros ont été affectés aux infrastructures portuaires maritimes au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion¹⁰. Quatre pays ont bénéficié de 85,5 % du montant total qui y a été consacré (voir **figure 2** et **annexe I** pour des informations plus précises). Un montant supplémentaire de 3,4 milliards d'euros a été affecté aux investissements dans les ports maritimes pour la période 2007-2013¹¹.

⁵ Point V, paragraphe 1, du document COM(1992) 494 final du 2 décembre 1992 — «Le développement futur de la politique commune des transports».

⁶ COM(2001) 370 final du 12 septembre 2001 — «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix».

⁷ COM(2001) 264 final du 15 mai 2001 — «Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable», conclusions de la présidence du Conseil européen et du Conseil du 12 juin 1999 relatif au Fonds européen de développement régional (JO L 213 du 13.8.1999, p. 1).

⁸ Article 2, paragraphe 1, lettre b) du règlement (CE) n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 1999 relatif au Fonds européen de développement régional (JO L 213 du 13.8.1999, p. 1).

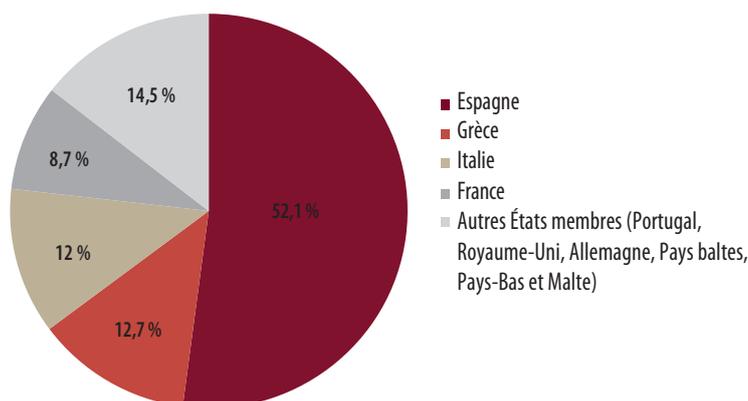
⁹ Article 3, paragraphe 1, et l'annexe à l'annexe II du règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil du 16 mai 1994 instituant le Fonds de cohésion (JO L 130 du 25.5.1994, p. 1).

¹⁰ En outre, pour la période 2000-2013, 275 millions d'euros ont déjà été consacrés à des infrastructures portuaires maritimes dans le cadre du programme du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) jusqu'à présent.

¹¹ La part des Fonds structurels et du Fonds de cohésion relevant de la ligne budgétaire «Ports situés sur les voies navigables intérieures» était d'environ 5 % pour les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013.

FIGURE 2

RÉPARTITION PAR PAYS DES FINANCEMENTS DES FONDS STRUCTURELS EN FAVEUR DES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES MARITIMES POUR LA PÉRIODE 2000-2006



GESTION DES INVESTISSEMENTS DES FONDS STRUCTURELS ET DU FONDS DE COHÉSION DANS LES PORTS MARITIMES

- 7.** Les dépenses relevant des Fonds structurels et du Fonds de cohésion font l'objet d'une gestion partagée, dans le cadre de laquelle les responsabilités pour la période 2000-2006 ont été réparties selon les modalités suivantes:
- a) la Commission négociait et approuvait les programmes opérationnels proposés par les autorités de gestion désignées par les États membres ou les projets du Fonds de cohésion, et elle allouait les ressources financières en conséquence;
 - b) l'approbation de la Commission était requise pour les grands projets du FEDER et les projets du Fonds de cohésion, au niveau des différents projets;
 - c) les autorités de gestion désignées par les États membres étaient chargées de la gestion du programme et de sa mise en œuvre;
 - d) la Commission participait au suivi et à la surveillance du programme au niveau régional, aux côtés des autorités de gestion. Elle remboursait les dépenses approuvées et assumait la responsabilité générale quant à la bonne utilisation des fonds.
- 8.** Au sein de la Commission, la responsabilité de ces investissements en matière de transport incombait à la direction générale de la politique régionale (DG Politique régionale) et à la direction générale de la mobilité et des transports (DG Mobilité et transports). La DG Politique régionale est chargée de la gestion du FEDER et du Fonds de cohésion, tandis que la DG Mobilité et transports est chargée de formuler des propositions relatives à la politique des transports de l'UE, ainsi que d'en assurer la mise en œuvre concrète et le suivi.

ETENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

9. La Cour a contrôlé les investissements des Fonds structurels et du Fonds de cohésion dans les infrastructures de transport des ports maritimes¹² pour déterminer si les projets cofinancés au cours de la période 2000-2006¹³ étaient efficaces. Pour ce faire, elle a examiné:

- les objectifs et les réalisations de 27 projets ayant bénéficié du concours du FEDER ou du Fonds de cohésion au titre de la ligne budgétaire «Infrastructures de transport»;
- la manière dont les États membres ont géré ces dépenses et dont la Commission a surveillé le processus.

10. L'audit a été réalisé dans neuf régions des quatre États membres ayant bénéficié de la plus grande partie des fonds. Le nombre de régions auditées par pays dépend de la part des fonds alloués dont il a bénéficié, ce qui donne quatre régions en Espagne (Andalousie, Asturies, Canaries et Galice), deux en Grèce (îles de l'Égée septentrionale et méridionale), deux en Italie (Sicile et Pouilles) et une en France (Haute-Normandie). Pour chaque région, trois projets parmi les investissements dans des infrastructures de transport de ports maritimes notifiées à la Commission ont été sélectionnés de manière aléatoire en vue d'un contrôle sur place.

11. L'échantillon de 27 projets comprenait 4 grands projets et 3 projets du Fonds de cohésion, requérant une décision de la Commission. S'agissant de la nature des projets, 13 concernaient des infrastructures pour le transbordement de fret et de conteneurs, 9 concernaient la réfection de ports de passagers, dont 4 ports de plaisance, 4 concernaient le financement de superstructures¹⁴ et le dernier était un projet de réurbanisation. Les projets contrôlés correspondaient à un coût total de 1,7 milliard d'euros, cofinancés par l'UE à hauteur 726 millions d'euros. Le tableau de **l'annexe II** fournit une liste complète et une brève description des projets contrôlés, ainsi que des informations sur leur coût.

12. Les procédures d'audit utilisées ont consisté en un contrôle documentaire, en des entretiens d'audit, en une analyse des systèmes de gestion des projets, ainsi qu'en un contrôle sur place des réalisations des projets, de leur utilisation et de leurs résultats. Des réunions ont également été organisées avec la Commission européenne, les autorités de gestion de chaque région, les ministères centraux des quatre pays concernés et les autorités portuaires, ainsi qu'avec d'autres bénéficiaires ayant participé à la mise en œuvre des projets financés. Les missions sur place ont été effectuées de juin à novembre 2010.

¹² Dans ce domaine, la Cour des comptes a déjà établi un rapport sur le financement des infrastructures de transport (voir rapport spécial n° 1/93, JO C 69 du 11.3.1993, p. 1). Par ailleurs, entre autres rapports concernant le domaine des aides régionales, le rapport spécial n° 1/95 (JO C 59 du 8.3.1995, p. 1) était consacré à l'instrument financier de cohésion, le rapport spécial n° 7/2003 (JO C 174 du 23.7.2003, p. 1) portait sur la mise en œuvre de la programmation des interventions de la période 2000-2006 et le rapport spécial n° 1/2007 (JO C 124 du 5.6.2007, p. 1) analysait, à mi-parcours, l'exécution des processus prévus dans le cadre des Fonds structurels 2000-2006.

¹³ La Cour a sélectionné cette période afin de pouvoir évaluer les résultats d'infrastructures portuaires maritimes achevées.

¹⁴ Les superstructures sont des immobilisations corporelles (par exemple des hangars, des entrepôts ou des immeubles de bureaux) faisant partie des infrastructures portuaires maritimes, ainsi que des équipements fixes et mobiles (par exemple les grues) utilisés dans la zone portuaire.

OBSERVATIONS

CARACTÈRE APPROPRIÉ DES OBJECTIFS

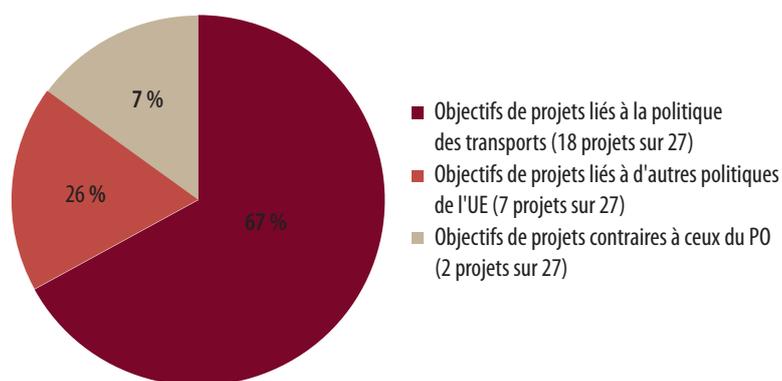
SUR LES 27 PROJETS CONTRÔLÉS, 18 CORRESPONDAIENT CLAIREMENT À DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

- 13.** Les objectifs des projets d'infrastructures portuaires maritimes peuvent varier. Le règlement sur les Fonds structurels de 1999 énonçait le principe général de la «cohérence entre l'action des Fonds et d'autres politiques et actions communautaires, en particulier dans les domaines [...] des transports»¹⁵.
- 14.** La Cour a examiné si les objectifs des projets d'infrastructures de transport sélectionnés étaient conformes aux objectifs déclarés de la politique des transports et à ceux des programmes opérationnels au titre desquels ils avaient été financés, afin de s'assurer que les dépenses de l'UE concernées ont été effectuées aux fins pour lesquelles elles avaient été autorisées.
- 15.** La Cour a constaté (voir **figure 3** et **encadré 1**) que sur les 27 projets de transport contrôlés:
- a) 18 projets correspondaient clairement à des objectifs en matière de transport;
 - b) 7 projets ne poursuivaient pas d'objectifs à l'appui de la politique des transports mais des objectifs relatifs à d'autres domaines soutenus par les Fonds structurels ou le Fonds de cohésion (comme le tourisme ou la rénovation urbaine);
 - c) 2 projets poursuivaient des objectifs ne s'inscrivant pas dans le cadre de la politique des transports ou de la description fournie dans le programme opérationnel au titre duquel ils avaient été financés.

¹⁵ Articles 2, paragraphe 5, et 12 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1).

FIGURE 3

ÉVALUATION DES OBJECTIFS DES PROJETS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DES PO



ENCADRÉ 1

EXEMPLES D'OBJECTIFS

- Il a été constaté que les objectifs d'un certain nombre de projets relatifs au renforcement de la capacité des ports à accueillir du fret et des passagers, comme la construction de quais, de jetées et de digues, l'approfondissement de canaux d'accès ou des travaux de dragage et de terrassement, relevaient de la politique des transports. Des projets visant à améliorer les connexions entre les îles des régions de l'Égée septentrionale et méridionale et la Grèce continentale, afin de répondre aux objectifs de niveau supérieur que sont la réduction de l'insularité et la lutte contre la contraction démographique et la marginalisation économique s'inscrivaient par exemple dans le cadre d'autres objectifs de politique régionale.
- D'autres projets comportaient des objectifs à l'appui de politiques autres que celle des transports et concernaient le réaménagement d'une zone réservée aux piétons entre le port et la ville d'Aviles (Asturies, Espagne), un bâtiment abritant un marché aux poissons dans la zone portuaire de La Corogne (Galice, Espagne), la prolongation d'un quai pour attirer des navires de croisière de plus grande taille dans le port d'Ermoupoli sur l'île de Syros (îles de l'Égée septentrionale, Grèce), un bâtiment de la police portuaire à Cadix (Andalousie, Espagne) et trois ports de plaisance: deux en Italie (l'un à Vieste, dans les Pouilles, l'autre à Raguse, en Sicile) et un en Espagne (à Chipiona, en Andalousie).
- Un projet dont les objectifs ne correspondaient pas à la description fournie dans le programme opérationnel au titre duquel il avait été financé concernait la construction d'un port de plaisance à Mytilène (îles de l'Égée septentrionale, Grèce), là où le programme opérationnel prévoyait de réaliser des investissements destinés à attirer des sources de revenus autres que le tourisme. Un autre projet, du Fonds de cohésion, à Campamento (Andalousie, Espagne) avait changé d'objectif et portait sur la construction d'une cale pour des constructions sortant de l'ordinaire, ce qui ne correspond pas aux objectifs énoncés dans les orientations relatives au réseau transeuropéen de transport (voir point 33).

EFFICACITÉ DES PROJETS

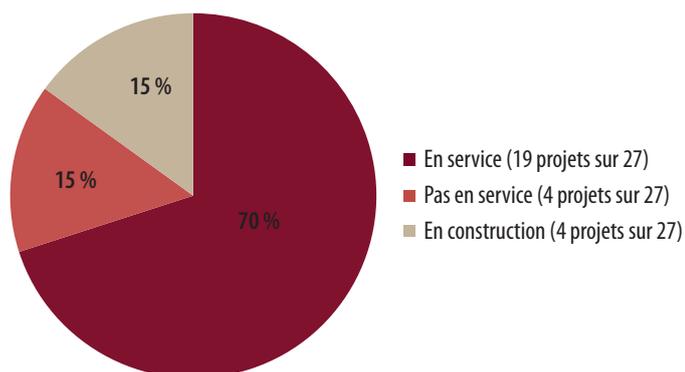
TOUS LES PROJETS N'ÉTAIENT PAS OPÉRATIONNELS ET CERTAINS GRANDS PROJETS N'AVAIENT PAS ÉTÉ ACHEVÉS À LA DATE PRÉVUE

16. La Cour a également vérifié si la construction des infrastructures avait été terminée à temps et si celles-ci étaient utilisées. Elle a constaté que sur les 27 projets:

- a) 11 avaient été terminés à temps, 12 avaient connu des retards de construction de 26 mois en moyenne et les 4 autres, qui représentaient au total 70,8 % des montants contrôlés, n'avaient pas été achevés. Les travaux de construction étaient toujours en cours au moment de l'audit, en raison de retards et de problèmes techniques à Gijon (Asturies, Espagne), à Punta de Langosteira (Galice, Espagne) et à Brindisi (Pouilles, Italie), ou de la nécessité de travaux de dragage et de terrassement supplémentaires à Karlovasi (îles de l'Égée septentrionale, Grèce). Le projet de Gijon, cofinancé à hauteur de 248 millions d'euros, a été signalé à la Cour comme ayant été terminé en janvier 2011. Le projet de Punta de Langosteira, qui s'est vu octroyer 258 millions d'euros au titre du Fonds de cohésion, n'était pas encore terminé mi-2011;
- b) la plupart des infrastructures étaient en service (voir **figure 4**). Sur les 23 projets terminés, 19 étaient en service à la mi-2010, 3 ne l'étaient pas (le projet d'Augusta en Italie et ceux de Campamento et Arinaga en Espagne) et 1 ne l'était qu'en partie (celui de Bari en Italie). Le financement octroyé par le FEDER à ces 4 projets s'élevait à 25,7 millions d'euros, soit 36,6 % de leur coût total.

FIGURE 4

LES INFRASTRUCTURES ÉTAIENT-ELLES EN SERVICE?



ENCADRÉ 2

EXEMPLES DE PROJETS QUI N'ÉTAIENT PAS EN SERVICE

- De 2001 à 2004, un projet mené à Campamento prévoyait la reconversion d'une friche portuaire en port d'éclatement pour conteneurs afin de répondre à la demande croissante de transport par conteneur et de créer des emplois. Le bassin construit étant trop petit pour accueillir les navires modernes dont la taille ne cesse de croître, les liaisons avec l'arrière-pays étant médiocres et d'autres terminaux de conteneurs étant situés à proximité, la décision a été prise, en cours de construction, de modifier la destination du projet et d'en faire une cale sèche pour les constructions sortant de l'ordinaire. Celle-ci n'a été utilisée qu'une seule fois, pour la construction d'un terminal flottant pour gaz naturel liquéfié, et il n'y a aucune perspective d'utilisation future (cofinancement de l'UE: 16,6 millions d'euros).



Vue partielle de la cale construite à Campamento



Vue partielle des installations portuaires à Augusta (Sicile)

- De 2003 à 2006, la construction de la deuxième phase d'un port commercial a été cofinancée à Augusta (la première phase avait débuté en 1980). L'infrastructure a été achevée en 2006, mais le port reste inutilisé car ni le trafic conteneurs ni le trafic «roll-on/roll-off» («ro-ro») attendus ne se sont matérialisés (cofinancement: 3,8 millions d'euros). Une troisième phase d'extension du port est prévue à brève échéance afin de compléter les travaux sur les quais par la construction d'un nouveau terminal pour conteneurs et par l'interconnexion avec le réseau ferroviaire.

SEULS 11 DES 23 PROJETS ACHEVÉS SE SONT AVÉRÉS RÉPONDRE EFFICACEMENT À DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

17. Les projets ont été jugés efficaces lorsqu'ils avaient permis d'atteindre les objectifs fixés au moment de leur conception, en ce compris les valeurs cibles éventuelles. Les résultats de l'évaluation de l'efficacité des 23 projets d'infrastructures de transports sont les suivants:

- a) 11 projets (représentant 18,1 % des fonds de l'UE visés par l'audit) ont été jugés efficaces en matière de soutien à la politique des transports: «Port 2000» au Havre; les grues mobiles à Rouen; le contournement pour les camions à Tremestrieri; les deux quais de San Juan de Nieva à Aviles; la jetée à Myrinas; les travaux d'expansion du port à Tinos; une partie de l'extension interportuaire à Bari; les travaux d'expansion portuaire à Thira; les installations portuaires à Ferrol; le brise-lames et la rénovation d'un terminal dans le port de Las Palmas;
- b) quatre projets (représentant 5,6 % des fonds de l'UE visés par l'audit) n'étaient pas efficaces: trois ports vides à Campamento, Arinaga et Augusta et un investissement ferroviaire au Havre, qui n'a pas donné lieu à l'augmentation escomptée du transport de conteneurs par voie ferrée (voir **encadré 4**);
- c) huit projets (représentant 5,5 % des fonds de l'UE visés par l'audit) ne correspondaient pas aux objectifs de la politique des transports, à savoir quatre projets de construction de ports de plaisance¹⁶, une extension de quai à Syros pour attirer des navires de croisière de plus grande taille; un bâtiment de la police portuaire à Cadix un marché aux poissons à la Corogne et un projet de remise en état d'une route à Aviles (bien qu'ils aient été considérés comme ne contribuant pas véritablement à atteindre les objectifs de la politique des transports, certains des projets contrôlés ont apporté des améliorations sur le plan quantitatif ou qualitatif à leurs collectivités locales).

¹⁶ Raguse, Vieste, Chipiona et Mytilène.

18. En outre, de nombreux investissements réalisés pâtissent du fait que les liaisons avec l'arrière-pays sont inefficaces («Port 2000» au Havre) ou font défaut (Bari, Brindisi, Langosteira et Ferrol). Bien que «Port 2000», Bari et Ferrol aient été jugés efficaces, ces cinq projets, représentant 47,7 % des cofinancements contrôlés, nécessiteront probablement d'importants investissements supplémentaires pour être reliés à leur arrière-pays et être pleinement opérationnels.

ENCADRÉ 3

EXEMPLES DE PROJETS EFFICACES DANS L'ÉCHANTILLON CONTRÔLÉ



Vue partielle du projet à Tremestrieri
© Comune di Messina

1. À Tremestrieri, 10,5 millions d'euros ont été utilisés pour cofinancer la construction de deux postes de mouillage et d'une voie de contournement afin de réduire la distance et le temps de conduite entre l'autoroute et les bateaux pour les camions se rendant sur le continent italien depuis la Sicile. Le nombre de camions traversant le centre-ville a été réduit de 98 % et le nombre d'accidents impliquant des poids lourds a chuté de 50 %. À la réduction du nombre de morts par accidents de la route s'ajoute une réduction sensible de la pollution au centre-ville.
2. Le projet «Port 2000» au Havre concernait la construction de quatre quais d'amarrage, ainsi que de digues et de quais, des travaux de dragage visant à élargir et à approfondir le canal d'accès, la mise en place de liaisons terrestres à l'intérieur de la zone portuaire et quelques travaux de préservation de l'environnement. Le montant cofinancé par le FEDER s'élevait à 38,1 millions d'euros et le projet a entraîné une augmentation des volumes transportés, tous frets confondus (de 117 % entre 1999 et 2006), de même qu'une augmentation du nombre de conteneurs transitant par le port (de 162 % entre 1999 et 2010). Le niveau de sécurité a en outre été amélioré dans les nouveaux terminaux, qui ont connu une réduction du nombre de vol et d'accidents déclarés.



Vue de «Port 2000» en cours de construction et lors de la première phase d'exploitation
© L'autorité portuaire du Havre

3. Dans le port de San Juan de Nieva à Aviles, deux quais ont été construits en 2002 et en 2005 (cofinancement de l'UE: 6,5 millions d'euros).

Le volume de fret transitant par ce port a été multiplié par quatre depuis l'achèvement du projet (passant de 244 191 tonnes en 2001 à 1 366 911 tonnes en 2006).

Quais du Port d'Aviles
© Autoridad Portuaria de Avilés



Situation en cours de construction



Situation après achèvement des travaux

4. Un projet cofinancé à hauteur de 4,9 millions d'euros de 2005 à 2009 sur l'île de Tinos, célèbre lieux de pèlerinage de la région des îles de l'Égée méridionale, a permis d'accroître la capacité du port à accueillir des navires à quai et de réduire ainsi le risque d'accidents.

Le trafic portuaire a, en outre, été maintenu à l'écart du centre-ville, ce qui a permis de réduire les embouteillages et de résoudre le problème du manque de place de stationnement pour les visiteurs.



Vue de la zone portuaire de Tinos

ENCADRÉ 4

EXEMPLE DE PROJET INEFFICACE

Au Havre, un projet ferroviaire cofinancé à hauteur de 8,4 millions d'euros a été mis en œuvre de 2007 à 2008. Il avait pour objectif la modernisation d'une partie du réseau ferroviaire et sa mise à niveau afin d'améliorer l'organisation du transport terrestre des conteneurs pour le trafic desquels le nouveau port constitue un pôle d'attraction.

Pour de nombreuses raisons, liées à la conception du projet, à la gestion inefficace des conteneurs dans les terminaux et à des retards de construction ayant entraîné des pertes de contrats, ce projet n'a pas eu l'impact escompté et les transports routiers ont absorbé l'augmentation du trafic des conteneurs due à la construction du nouveau port.



Vue partielle du projet ferroviaire cofinancé au Havre

GESTION DES PROJETS ET DES PROGRAMMES

CONSTRUCTION D'INFRASTRUCTURES SANS ÉVALUATION DES BESOINS À LONG TERME EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT PORTUAIRE

19. Les grands projets d'infrastructures portuaires maritimes requièrent une planification appropriée et leur potentiel d'efficacité ne peut être réalisé que lorsqu'ils sont programmés de façon à répondre aux priorités de développement régional ou d'une politique portuaire régionale. Pour ce faire, les autorités de gestion doivent avoir une vision globale de leurs besoins à long terme et des exigences de développement et les inscrire dans un plan de développement portuaire approprié. Ce plan devrait comprendre une estimation des volumes de fret et du nombre de passagers à venir, une revue des voies d'accès vers l'intérieur du pays, ainsi que de toute question environnementale, de même qu'une analyse des coûts et avantages potentiels. Dans ce contexte, la Cour a vérifié si des plans stratégiques de développement portuaire à long terme avaient été élaborés et s'ils étaient utilisés par les régions pour hiérarchiser les investissements dans des infrastructures portuaires. La Cour a constaté qu'aucune des régions auditées ne disposait d'un plan stratégique de développement portuaire à long terme permettant d'étayer ses décisions en matière d'investissement et qu'une seule des neuf régions auditées (la région grecque des îles de l'Égée méridionale) avait eu recours à des analyses des besoins des différentes îles pour pouvoir tenir compte du développement des infrastructures portuaires à long terme au moment de se prononcer sur les projets. **L'encadré 5** présente la situation dans toutes les régions auditées.

ENCADRÉ 5

AUCUNE DES RÉGIONS NE DISPOSAIT D'UN PLAN STRATÉGIQUE DE DÉVELOPPEMENT PORTUAIRE À LONG TERME

En **Grèce**, une loi en vigueur depuis janvier 2006 fait obligation aux 12 grands ports (présentant un intérêt sur le plan international) de disposer de plans stratégiques de développement portuaire à long terme. Avant cela, la région des îles de l'Égée méridionale s'appuyait déjà sur des études pour orienter les investissements en fonction des besoins concrets en projets pour les différentes îles. Dans l'autre région grecque auditée (les îles de l'Égée septentrionale), un comité interministériel examinait les demandes d'agrandissement de ports au cas par cas.

En **Espagne**, un organisme intermédiaire¹⁷ évalue toutes les propositions d'infrastructures portuaires maritimes en examinant les plans d'entreprise glissants des «ports d'intérêt national» et leurs plans de développement quinquennaux.

En **Italie**, ni l'État ni les régions ne disposaient de stratégie de planification des investissements dans les ports maritimes au début de la période 2000-2006. Un «plan général pour les transports et la logistique» a été approuvé en décembre 2002; ce dernier est toujours en vigueur, aucun autre plan n'ayant été établi depuis. En 2003, un groupe de travail a été constitué pour synchroniser les investissements effectués aux niveaux national et régional.

En **France**, les décisions relatives au cofinancement d'infrastructures portuaires sont intégrées dans une décision du ministère des transports. En 2010, un «schéma national des infrastructures de transport» a été proposé afin de développer des solutions de substitution au transport routier, en conditionnant les investissements à leur incidence sur le réchauffement climatique, mais cette proposition n'avait pas encore été adoptée au moment de l'audit.

¹⁷ *Puertos del Estado*, relevant du ministère des infrastructures.

INSUFFISANCE DE PROJETS ÉLIGIBLES ET RETARDS DANS L'ACHÈVEMENT

- 20.** La Cour a également évalué la manière dont les projets étaient sélectionnés et elle a constaté que les procédures utilisées variaient selon les régions contrôlées. Celles-ci pouvaient consister en des appels à propositions classiques (Grèce), en des procédures de sélection nationales (Espagne), en des procédures d'adoption des projets au niveau régional après examen au niveau national (France) ou en des prises de décisions sur les projets exclusivement au niveau régional (Italie).
- 21.** Pour obtenir les meilleurs résultats possibles, les autorités de gestion devraient pouvoir choisir entre plusieurs projets mis en concurrence pour le même financement. Or, en raison du manque de projets éligibles, cette mise en concurrence était le plus souvent absente. Il suffisait souvent à un projet d'obtenir les permis nécessaires¹⁸ pour être sélectionné en vue d'un financement.
- 22.** Dans un précédent rapport¹⁹, la Cour recommandait à la Commission de mettre davantage l'accent sur l'efficacité des Fonds structurels que sur l'absorption optimale des fonds. Par ailleurs, l'insuffisance de projets éligibles et les retards accusés par les projets en cours ont également entraîné le recours à des financements a posteriori (c'est-à-dire à une réaffectation des fonds à des projets de substitution) pour éviter le risque de perdre les financements octroyés par l'UE.

¹⁸ Permis d'exploitation des terres, permis environnementaux, permis relatifs aux terrains à caractère archéologique, etc.

¹⁹ Point X, lettre d), du rapport spécial n° 7/2003.

ENCADRÉ 6

FINANCEMENT A POSTERIORI DANS LES RÉGIONS ITALIENNES VISITÉES

Dans le cadre du programme opérationnel pour la Sicile, s'agissant de la mesure concernée, 18 projets de substitution dans le domaine des transports ont été ajoutés (sur un total de 30), représentant une valeur totale de 50 millions d'euros. Pour l'ensemble du programme opérationnel, ce sont près de 2,8 milliards d'euros, soit un tiers de la valeur totale du programme POR Sicile 2000-2006 (8,4 milliards d'euros), qui ont ainsi changé d'affectation.

Dans les Pouilles, 89 projets de substitution ont été ajoutés dans le domaine des transports, ce qui a porté le nombre de projets relevant de la mesure concernée à 109. La valeur totale des projets de substitution s'élevait à près de 217 millions d'euros, soit 58 % des dépenses totales prévues dans le cadre de cette mesure (372 millions d'euros). Pour l'axe 6 (réseaux), un montant total de 265 millions d'euros, soit 50 % des dépenses totales consacrées à cet axe (525 millions d'euros), a ainsi été «changé d'affectation». Pour l'ensemble du programme opérationnel, la valeur totale des projets de substitution s'élevait à près de 1 200 millions d'euros, soit 23 % des dépenses totales prévues dans le cadre du PO (5 200 millions d'euros).

- 23.** Pour bénéficier d'un financement a posteriori au titre des Fonds structurels, ces projets doivent respecter les critères de sélection définis pour les projets présentés au départ. Or deux des projets de substitution²⁰ contrôlés en Italie n'ont pas atteint leurs objectifs. Le projet d'Augusta a eu pour résultat un port vide (voir deuxième exemple de l'**encadré 2**) et à Bari, la connexion avec le réseau ferroviaire national n'a pas été réalisée, ce qui a compromis la réalisation du principal objectif du projet, à savoir la création d'un pivot multimodal.
- 24.** Le processus d'approbation des travaux de construction a connu des retards considérables, souvent dus au nombre élevé d'autorisations et de permis exigés. Par exemple, dans la région des îles de l'Égée septentrionale (Grèce), les origines de l'un des projets audités remontaient à 1984, date à laquelle les permis de bâtir sur un site présentant un intérêt archéologique avaient été délivrés pour un projet de construction d'un port qui n'a débuté qu'en 2006; en Sicile (Italie), la procédure relative à l'un des projets a duré de 1991 à 2008 et a nécessité la délivrance de 33 autorisations et concessions de la part des autorités environnementales, étatiques, régionales et techniques compétentes, ainsi que de la Commission.
- 25.** Ce phénomène a parfois entraîné des dépenses supplémentaires pour rendre les infrastructures à nouveau opérationnelles, comme à Vieste (Italie), où la construction d'un port de plaisance, commencée en 2000 et cofinancée à hauteur de 3,6 millions d'euros, a connu des retards tels que des investissements conséquents (estimés à 1,5 million d'euros) ont dû être consentis pour rendre le port fonctionnel en améliorant les infrastructures publiques et la conception pour les adapter aux dernières normes et aux besoins des utilisateurs actuels.

**LA SUPERVISION ASSURÉE PAR L'AUTORITÉ DE GESTION
N'ÉTAIT PAS CENTRÉE SUR L'EFFICACITÉ ET LE SUIVI DES PROJETS
S'ARRÊTAIT UNE FOIS LES TRAVAUX DE CONSTRUCTION ACHEVÉS**

- 26.** Les États membres adoptent des mesures et coopèrent avec la Commission pour assurer une utilisation des fonds de l'UE conforme au principe de la bonne gestion financière²¹. À cet effet, les autorités de gestion doivent assurer le suivi de leurs programmes pour veiller à leur compatibilité avec les politiques de l'UE, examiner annuellement les principaux résultats de l'année précédente en leur qualité de membres des comités de suivi et utiliser des indicateurs appropriés pour suivre l'avancement des programmes et des projets. Lesdits comités de suivi s'assurent de l'efficacité et de la qualité de la mise en œuvre de l'intervention²². Par ailleurs, la Commission devrait fournir des orientations sur la mise en place de systèmes de gestion et de contrôle suffisamment efficaces pour garantir la bonne gestion financière des Fonds structurels et du Fonds de cohésion.

²⁰ Le projet de Bari (Pouilles) et ceux de Tremestrieri et Augusta (Sicile).

²¹ Articles 8, paragraphe 4, 34, paragraphe 1, et 38, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1260/1999.

²² Article 35, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1260/1999.

27. Au niveau du programme, les indicateurs doivent mesurer, dans toute la mesure du possible, la réalisation des objectifs quantifiés, les réalisations physiques, les résultats et, dès que possible, l'impact au niveau approprié (axe prioritaire ou mesure)²³. Au niveau des projets, les bons indicateurs sont ceux qui permettent de surveiller efficacement l'avancement des travaux et les dépenses correspondantes, ainsi que les résultats obtenus et l'impact produit en matière de renforcement de l'utilisation des infrastructures, sur le plan quantitatif et qualitatif.

28. La Cour a constaté que:

- a) les réunions des comités de suivi consistaient essentiellement en des discussions sur la stratégie générale, centrées sur l'évolution des dépenses plutôt que sur les résultats des différents projets;
- b) les autorités de gestion ont suivi de près l'évolution des dépenses et l'avancement des travaux de construction, mais pas l'utilisation ultérieure des infrastructures car elles ne considéraient pas que cela relevait de leur responsabilité; la Commission estimant que celle-ci incombe aux autorités nationales ou régionales²⁴, personne n'assure le suivi de l'utilisation et de l'efficacité des infrastructures une fois qu'elles ont été financées et construites et des installations inefficaces ou inutilisées ne sont donc pas signalées;
- c) s'agissant des programmes, les indicateurs retenus par les autorités de gestion concernaient généralement le nombre d'emplois escomptés, notamment lors de la phase de construction, ainsi que certaines réalisations décrites de manière très générale, par exemple «amélioration de dix ports». Dans certains cas, les informations communiquées n'étaient pas fondées sur l'agrégation des données collectées au niveau des projets, mais sur des données statistiques régionales globales, n'ayant aucun lien avec les projets financés;
- d) les indicateurs au niveau des projets concernaient davantage les réalisations que les résultats; ils étaient souvent de nature trop générale pour être pertinents ou ne consistaient qu'en des mesures physiques (par exemple le nombre de «m² de zone portuaire améliorés»). De plus, aucun suivi de ces indicateurs n'a été assuré au cours de la mise en œuvre du projet. Les projets de l'échantillon disposaient rarement d'indicateurs correctement définis; toutefois, un exemple de bonne pratique est fourni à l'**encadré 7**;
- e) les autorités de gestion n'avaient reçu aucune orientation en ce qui concerne la bonne gestion financière. De plus, les audits de la DG Politique régionale ne couvraient aucun des aspects liés à la bonne gestion financière des programmes et projets audités par la Cour.

²³ Article 36, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999.

²⁴ Voir la réponse de la Commission à des observations similaires concernant la non-utilisation d'infrastructures cofinancées (encadré 7, deuxième point, du rapport spécial n° 9/2010 «Les dépenses de l'UE relevant d'actions structurelles concernant l'approvisionnement en eau destinée à la consommation domestique sont-elles utilisées de façon optimale?»).

LENTEUR DE LA PROCÉDURE D'APPROBATION DES GRANDS PROJETS

29. Pour les grands projets du FEDER et les projets du Fonds de cohésion, le cofinancement de l'UE est subordonné à l'approbation de la Commission, qui adopte une décision spécifique en la matière. À cet effet, la réglementation prévoit une procédure et un délai pour la prise de décision (deux mois après réception de la demande²⁵). L'échantillon d'audit comprenait quatre grands projets et trois projets du Fonds de cohésion. La Cour a constaté que:

- a) le délai pour l'évaluation des candidatures n'était jamais respecté (pour les sept projets, il a fallu en moyenne 19 mois pour adopter la décision initiale, et dans deux cas il a fallu trois ans²⁶);
- b) s'agissant des projets audités, aucune observation n'a été formulée en ce qui concerne l'inefficacité des connexions vers l'arrière-pays ou leur absence pour les projets de Bari et de Ferrol, ni sur le fait que le projet de «cale sèche pour les constructions sortant de l'ordinaire» à Campamento n'était pas conforme aux conditions du cofinancement (voir point 33).

30. En outre, dans de précédents rapports, la Cour avait également recommandé à la Commission d'améliorer l'évaluation de l'impact potentiel et réel des projets en établissant, avant de les approuver, des indicateurs quantifiés appropriés pour ce faire²⁷.

31. Les indicateurs utilisés pour la surveillance des grands projets et les projets du Fonds de cohésion concernaient les réalisations (c'est-à-dire les constructions). Ils ne couvraient pas les résultats et les valeurs cibles mesurables permettant d'évaluer l'impact du financement.

²⁵ Article 26 du règlement (CE) n° 1260/1999: ce délai est porté à trois mois lorsqu'il s'avère nécessaire de consulter la Banque européenne d'investissement (BEI).

²⁶ Ce délai inclut évidemment le temps pris par les autorités régionales pour répondre aux questions de la Commission.

²⁷ Voir point 4.25 du rapport spécial n° 1/95 et point 42 du rapport spécial n° 7/2003.

ENCADRÉ 7

EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE EN MATIÈRE DE DÉFINITION D'INDICATEURS

Un exemple de bonne pratique qui mérite d'être souligné est le grand projet «Port 2000» du Havre (Haute Normandie, France), pour lequel un certain nombre d'indicateurs physiques, d'indicateurs de résultats, d'indicateurs d'impact et d'indicateurs multimodaux étaient prévus. Non seulement une évaluation particulière des aspects environnementaux avait été effectuée et une enquête de satisfaction menée auprès des utilisateurs, de la population locale et des visiteurs, mais ces indicateurs étaient régulièrement contrôlés par un organe spécifique au sein duquel étaient représentés le bénéficiaire, une antenne locale de l'institut national de statistique et une administration régionale.

RÔLE DE LA COMMISSION DANS LE CADRE DES COMITÉS DE SUIVI

- 32.** La législation imposait à la Commission d'examiner annuellement les principaux résultats de l'année précédente dans le cadre des «comités de suivi», bien qu'elle n'y dispose que d'une voix consultative²⁸.
- 33.** La Cour n'a relevé que peu d'éléments probants attestant que la Commission ait cherché à influencer sur les réunions des comités de suivi pour les inciter à assurer l'efficacité des dépenses. Par exemple, dans le cas du port de Gela (Sicile), le projet a été abandonné et les fonds correspondants ont été utilisés pour poursuivre la construction des autoroutes Palerme-Messine et Catane-Gela, ce qui n'était pas conforme à l'objectif de transférer le transport routier vers d'autres modes de transport; s'agissant du projet portuaire de Campamento (voir **encadré 2**), la Commission a autorisé le changement de destination du projet pour en faire une cale sèche pour les constructions sortant de l'ordinaire au lieu d'un terminal de conteneurs. Comme les règles en vigueur relatives à ce type de port limitent les financements au titre de la cohésion à l'accroissement de l'efficacité intermodale, la modification de l'objectif du projet en question n'était pas conforme aux orientations relatives au RTE-T (condition imposée aux projets du Fonds de cohésion).
- 34.** De plus, rien n'atteste que la Commission soit intervenue dans les grands projets et les projets du Fonds de cohésion audités ou qu'elle ait soulevé des objections à leur mise en œuvre, alors que les résultats de ces projets ne correspondaient pas aux objectifs pour lesquels ils avaient été cofinancés. Par exemple, dans le cas du projet interportuaire à Bari, les objectifs liés à l'intermodalité n'ont pas été atteints et les bâtiments sont restés vides parce que les nouvelles voies ferrées n'étaient pas reliées au réseau ferroviaire national, la compagnie nationale des chemins de fer n'ayant pas autorisé le bénéficiaire à utiliser ses infrastructures.

²⁸ Il est également possible d'analyser les premiers résultats, leur pertinence et la réalisation des objectifs, de même que le suivi et la mise en œuvre, et donc d'influer sur les chances d'accroître l'efficacité du projet à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours (qui doit être réalisée par un évaluateur indépendant, sous la responsabilité des autorités de gestion et en collaboration avec la Commission). Comme cela a été clarifié dans le rapport spécial n° 1/2007, ces évaluations ont été effectuées trop tôt pour pouvoir évaluer l'efficacité et mesurer l'impact, étant donné le démarrage lent ou tardif des programmes (voir point 20 et encadré 4 du rapport spécial n° 1/2007).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 35.** La Cour a constaté que seuls 11 des 27 projets d'infrastructures de transports de ports maritimes audités qui avaient été cofinancés par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion lors de la période de programmation 2000-2006 étaient efficaces. Par ailleurs, pour un tiers des projets contrôlés, les objectifs n'étaient pas liés à la politique des transports. Outre l'inefficacité des projets, la Cour a constaté que certaines infrastructures n'étaient pas utilisées et que des projets importants, représentant 70,8 % des montants contrôlés, n'étaient pas terminés au moment de la réalisation de l'audit. Onze projets avaient été terminés à temps, mais les 12 autres projets terminés avaient connu des retards de construction de 26 mois en moyenne. Par ailleurs, cinq projets, représentant près de la moitié des montants contrôlés, nécessiteront de considérables investissements supplémentaires avant de pouvoir être rendus effectivement opérationnels.
- 36.** Le présent audit a également montré qu'aucune des régions visitées ne disposait d'un plan de développement portuaire à long terme et qu'aucune évaluation des besoins n'avait été effectuée pour étayer la sélection des projets d'infrastructures portuaires. De plus, les projets éligibles susceptibles de concourir pour obtenir les ressources prévues faisaient défaut. Certaines régions ont, comme le leur permet la réglementation, financé a posteriori des projets de substitution pour absorber les ressources financières mises à disposition. Cependant, deux des trois projets de substitution de l'échantillon n'ont pas atteint leurs objectifs. Il a également été constaté que les procédures administratives nationales d'octroi des autorisations de construction et des permis de bâtir étaient souvent longues et fastidieuses.

RECOMMANDATION 1

La Commission devrait:

- a) rappeler aux États membres leur obligation d'utiliser les financements de l'UE conformément au principe de bonne gestion financière. Pour ce faire, la Commission devrait fournir des orientations appropriées et diffuser les bonnes pratiques observées dans certains États membres;
- b) veiller, dans le cadre de ses décisions et de la surveillance concernant les infrastructures portuaires maritimes, à ce que les Fonds structurels soient utilisés de manière efficace à l'appui des objectifs fixés dans les programmes opérationnels;
- c) conditionner, pour la prochaine période, l'aide aux infrastructures portuaires au titre de la politique de cohésion à l'existence d'une stratégie globale de développement portuaire à long terme (fondée sur une évaluation des besoins) pour l'ensemble des ports d'une même région.

37. Le suivi et la surveillance des résultats des projets n'ont guère été pris en considération:

- a) les comités de suivi ont centré leur attention sur l'absorption des crédits en temps utile et les stratégies générales d'intervention, tandis que le suivi des projets assuré par les autorités de gestion était centré sur le taux d'exécution des dépenses; les indicateurs ont été conçus principalement pour assurer le suivi des dépenses et des travaux de construction. Les résultats et l'impact des infrastructures n'ont fait l'objet d'aucun suivi et l'existence de ports vides, ainsi que d'infrastructures portuaires inutilisées, a été constatée.
- b) il n'y a que peu d'éléments probants indiquant que la Commission ait assuré une surveillance appropriée des grands projets et des projets du Fonds de cohésion sélectionnés, qu'elle soit intervenue dans le cadre des comités de suivis pour veiller à ce que l'efficacité des dépenses soit garantie et qu'elle ait encouragé la définition ou l'utilisation d'indicateurs de résultats ou d'impact.

RECOMMANDATION 2

La Commission devrait:

- a) **mettre davantage l'accent sur l'efficacité des projets cofinancés:**
 - en encourageant l'utilisation systématique d'indicateurs de résultats et d'impact par les autorités de gestion;
 - en s'assurant que les visites effectuées sur place portent également sur des questions liées à l'efficacité;
 - en introduisant le principe de la subordination des financements de l'UE à des obligations de résultats;
- b) **réaliser des contrôles ex post portant sur l'utilisation des infrastructures cofinancées et fondés sur un échantillon sélectionné sur la base d'une analyse de risque, pour vérifier que le changement d'orientation, des dépenses vers les résultats et l'impact, est effectivement opéré.**

- 38.** L'audit a également montré que les évaluations et les décisions de la Commission concernant les grands projets et les projets du Fonds de cohésion n'ont pas donné lieu à des mesures correctrices permettant de remédier aux déficiences des projets constatées au cours de l'audit.

RECOMMANDATION 3

La Commission devrait renforcer la procédure d'évaluation concernant les grands projets et les projets du Fonds de cohésion afin de mieux détecter les insuffisances graves et de pouvoir prendre les mesures appropriées pour y remédier.

Le présent rapport a été adopté par la chambre II, présidée par M. Harald NOACK, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 15 février 2012.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

**APERÇU DES RESSOURCES ALLOUÉES AUX INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT
DANS LES PORTS MARITIMES AU TITRE DES FONDS STRUCTURELS ET DU FONDS
DE COHÉSION AU COURS DE LA PÉRIODE 2000-2006, VENTILÉES PAR ÉTAT MEMBRE**

État membre	Montants cofinancés (en euros)	% du total
Allemagne	45 510 773	1,61
Estonie	10 406 063	0,37
Grèce	358 949 324	12,74
Espagne	1 468 837 862	52,12
France	246 157 336	8,73
Italie	339 411 748	12,04
Lettonie	3 540 075	0,13
Lituanie	2 847 117	0,10
Malte	1 269 683	0,05
Pays-Bas	4 892 440	0,17
Pologne	28 487 500	1,01
Portugal	180 258 177	6,40
Royaume-Uni	58 923 315	2,09
Coopération transfrontalière de l'UE	55 426 574	1,97
Coopération interrégionale de l'UE	13 359 052	0,47
TOTAL	2 818 277 039	100,00

Source: Commission européenne, DG Politique régionale.

VUE D'ENSEMBLE DES PROJETS SÉLECTIONNÉS PAR RÉGION

Région/Pays	Intitulé du projet	Contenu et objectif du projet	Type de projet (C/P/S/U ¹)	Coût total (en euros)	Part cofinancée par l'UE (en euros)
ESPAGNE					
Andalousie	1. Équipement d'infrastructure portuaire à Campamento , San Roque.	Travaux de construction portuaire (une digue de fermeture, trois quais, travaux de dragage, aire de terminal) en vue de la construction d'un terminal de conteneurs; cet objectif a ensuite été remplacé par la construction d'une cale sèche pour les constructions de sortant de l'ordinaire.	C	37 688 436	16 582 912
	2. Construction d'un port de plaisance à Chipiona .	Travaux (restauration de pontons, dragage et agrandissement de la capitainerie) en vue d'ajouter 77 points d'amarrage (portant leur nombre total à 377) dans le port de plaisance de manière à attirer plus de touristes et à réduire la liste d'attente pour l'amarrage des bateaux de plaisance.	P	3 918 801	2 155 341
	3. Nouveau bâtiment pour le personnel d'entretien et la police portuaire à Cádiz .	Construction d'un bâtiment destiné à accueillir des ateliers, un entrepôt, des vestiaires, des bureaux et un centre de commandement pour le personnel de la police portuaire.	S	1 439 075	719 538
Asturies	4. Agrandissement du port de Gijón .	Travaux de construction portuaire (nouveau bassin, brise-lames, aire de terminal pour marchandises en vrac sec et liquide) en vue de développer la capacité nécessaire pour répondre à l'augmentation du trafic de marchandises en vrac sec, de produits pétroliers et de gaz naturel, ainsi qu'en vue de créer des emplois.	C	450 000 000	247 500 000
	5. Réfection des quais Sud et Ouest à San Juan de Nieva (Aviles) (phase I).	Construction de deux quais pour permettre au port d'attirer des navires à plus grand tirant d'eau.	C	13 109 074	6 554 522
	6. Aviles — remise en état de l'Avenida Conde Guadalupe, avec modification du mur longeant la promenade	Aménagement d'une zone défavorisée située entre le port et la ville, transformation de celle-ci en une avenue, longue de 1 km et d'une surface totale de 25 350 m ² , avec renouvellement du revêtement, installation de bancs, de poubelles de recyclage, d'éclairage et construction de points d'amarrage pour yachts.	U	2 437 342	1 218 671
Canaries	7. Port d' Arinaga , quai de Agüimes 1 ^{re} phase, A.	Construction d'un dock et pavage de l'esplanade dans le cadre de la construction d'un port industriel destiné à désengorger le port de Las Palmas. (Des fonds supplémentaires de l'UE, d'un montant de 298 000 euros, ont été décaissés au titre d'une période antérieure.)	C	23 480 152	11 750 152
	8. Digue Sud du port de Las Palmas.	Construction d'un brise-lames dans le port de Las Palmas pour maintenir les vagues à une hauteur inférieure à 5 m et en dehors de la zone portuaire.	C	13 857 520	6 928 760
	9. Pavage de la jetée de Grande Canarie dans le port de Las Palmas.	Travaux de construction portuaire consistant à rénover 150 000 m ² de revêtement et à installer des mâts d'éclairage, une installation d'épuration, des voies ferrées pour les grues, un réseau électrique et des équipements de télécommunication souterrains dans un terminal existant afin de pouvoir traiter un plus grand nombre de conteneurs.	C + S	10 158 820	5 079 410

ANNEXE II

Région/Pays	Intitulé du projet	Contenu et objectif du projet	Type de projet (C/P/S/U) ¹	Coût total (en euros)	Part cofinancée par l'UE (en euros)
ESPAGNE					
Galice	10. Travaux dans l'avant-port de Punta de Langosteira.	Agrandissement du port actuel par la construction d'un nouveau bassin, d'un brise-lames et d'une aire de terminal pour marchandises en vrac sec et liquide, avec accès par route à un site industriel voisin permettant d'éloigner de la ville le trafic portuaire le plus dangereux et de résoudre le problème de la pression exercée sur la ville par le port et de créer des emplois.	C	575 182 943	257 539 720
	11. Nouveau marché aux poissons et nouveaux entrepôts douaniers dans le port de La Corogne.	Construction d'un nouveau bâtiment abritant un marché aux poissons de gros (avec zones de déchargement du poisson, salles des ventes, salles de conditionnement du poisson en vue du transport, installation de production de glace, cafétéria, locaux administratifs, bureaux de la police portuaire et autres, salles de réunion, banque et locaux techniques) afin de rendre le commerce, le traitement et la distribution des produits de la pêche plus efficaces.	S	18 708 024	9 319 121
	12. Agrandissement du port de Ferrol.	Construction d'un terminal de conteneurs et marchandises en vrac sec, d'un brise-lames, d'un quai, d'une plateforme et de ses voies d'accès, ainsi que de 3 points d'amarrage. (25 189 895 euros de crédits supplémentaires de l'UE seront décaissés lors de la phase suivante.)	C	138 925 795	39 554 238
FRANCE					
Haute-Normandie	13. Port rapide pouvant accueillir de grands navires porte-conteneurs au Havre (Port 2000) — 1 ^{re} phase.	Travaux de construction portuaire (constructions de quatre terminaux et d'une jetée de protection, élargissement des voies d'accès, travaux de dragage, travaux de préservation de l'environnement et infrastructures de transport terrestre dans l'enceinte du port) permettant d'accueillir les plus grands navires porte-conteneurs dans des conditions optimales de productivité et de sécurité et avec un objectif multimodal visant à accroître le transport des conteneurs par voie ferrée ou fluviale. (Ce projet fait partie d'un projet portuaire plus vaste d'environ 1,5 milliard d'euros.)	C	152 399 384	38 099 846
	14. Achèvement de la liaison ferroviaire vers Port 2000 au Havre.	Une partie des travaux d'aménagement (modernisation de la liaison ferroviaire vers les terminaux et raccordement à la ligne ferroviaire vers Paris) destinés à améliorer le transport ferroviaire des conteneurs pour le trafic desquels le nouveau port constitue un pôle d'attraction.	C	39 700 999	8 400 000
	15. Modernisation de l'équipement — achat de nouveaux équipements (1 ^{re} tranche) dans le port de Rouen.	Acquisition de deux grues mobiles afin d'accroître l'efficacité et la sécurité dans le port de Rouen.	S	3 300 000	990 000

ANNEXE II

Région/Pays	Intitulé du projet	Contenu et objectif du projet	Type de projet (C/P/S/U ¹)	Coût total (en euros)	Part cofinancée par l'UE (en euros)
GRÈCE					
Îles de l'Égée méridionale	16. Quai pour navires de croisière au port de Syros.	Construction d'un quai mesurant 73,50 m x 9,80 m pour agrandir la plateforme existante dans le port d'Ermoupoli afin de soutenir la modernisation du port et de favoriser le tourisme en augmentant le nombre de visiteurs se rendant sur l'île.	P	1 660 894	1 458 714
	17. Travaux de construction dans le cadre de la réfection du port de Tinos.	Travaux de construction portuaire (agrandissement des quais existants, élargissement des plateformes et création de points d'amarrage) en vue d'améliorer le bassin et les services dans le port de Tinos.	P	4 894 210	4 019 793
	18. Constructions portuaires au port Athinios de Thira.	Travaux de construction portuaire (renforcement de la plateforme existante, nouvelle jetée, réfection de la route d'accès au port et construction d'une aire de stationnement) en vue d'améliorer les installations du port d'Athinios à Santorini en augmentant le nombre de points d'amarrage pour favoriser le tourisme et augmenter le nombre de visiteurs se rendant sur l'île.	P	3 734 650	2 377 096
Îles de l'Égée septentrionale	19. Intégration portuaire à Karlovasi.	Travaux de construction portuaire (excavation, dragage, construction d'une voie d'accès et d'aires de stationnement) pour augmenter tant le nombre (de un à trois) que la capacité des bateaux pouvant s'amarrer ainsi que pour assurer la sécurité des navires à quai. (Un montant de 512 121 euros de crédits supplémentaires de l'UE a été décaissé lors d'une phase antérieure.)	P	9 467 000	6 190 805
	20. Port de Myrinas.	Construction d'une jetée de 310 m pour protéger les navires à quai contre les vents du nord-ouest. (Un montant de 1 203 226 euros de crédits supplémentaires de l'UE a été décaissé lors d'une phase antérieure.)	P	11 000 000	9 632 600
	21. Port de plaisance de Mytilène, infrastructure et constructions.	Travaux (plusieurs bâtiments, dont un théâtre en plein air, une tour de contrôle, une couche supplémentaire de béton, des clôtures et des systèmes de réseaux) pour achever un port de plaisance comptant 222 points d'amarrage afin d'accroître le bien-être des citoyens en attirant des touristes disposant de revenus élevés. (Un montant de 5 300 000 euros de crédits supplémentaires de l'UE a été décaissé lors d'une phase antérieure.)	P	6 646 195	5 943 850

ANNEXE II

Région/Pays	Intitulé du projet	Contenu et objectif du projet	Type de projet (C/P/S/U ¹)	Coût total (en euros)	Part cofinancée par l'UE (en euros)
ITALIE					
Pouilles	22. Achèvement du port de Vieste .	Travaux de construction (agrandissement d'un quai, dragage, plusieurs bâtiments, voie d'accès et systèmes de réseaux) dans un port de plaisance de 447 places d'amarrage pour yachts afin de moderniser l'infrastructure desservant les zones touristiques importantes. (Un montant de 497 705 euros de crédits supplémentaires de l'UE a été décaissé au titre d'une période antérieure.)	P	9 834 534	2 532 711
	23. Achèvement de la structure interportuaire de Bari Lamasinata — 2 ^e phase.	Construction de trois entrepôts et d'un bâtiment administratif, ainsi que de routes, de places de stationnement, de systèmes et d'infrastructures ferroviaires et de réseaux, ainsi que de services dans le cadre d'un projet plus vaste de zone interportuaire visant au développement intégré du réseau intermodal régional destiné à rééquilibrer les modes de transport en faveur du rail et de la mer. (Dans le cadre d'une contribution de l'UE s'élevant à 30 675 263 euros pour l'ensemble du grand projet.)	C	27 355 200	7 984 001
	24. Renforcement de la liaison et du service ferroviaires dans la zone portuaire extérieure de Brindisi .	Travaux de construction ferroviaire (réfection des voies ferrées, renforcement des fondations ferroviaires, réactivation de lignes anciennes et raccordement à la zone portuaire) dans le but de «concevoir un système logistique et de distribution intégré» favorisant la connexion entre l'axe nord-sud de la région et les corridors internationaux n° 8 et 10. Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une contribution de l'UE s'élevant à 36 720 480 euros pour l'ensemble du programme local.	C	36 720 480	4 497 285
Sicile	25. Messine — Tremestrieri — construction de deux appontements et raccordement de ceux-ci à l'autoroute.	Construction de deux appontements de 150 mètres et d'un bassin intérieur de 12 000 m ² obtenu par dragage, d'une aire de stationnement; creusement d'un tunnel pour réduire le trafic routier (notamment des camions), l'encombrement des routes et la pollution dans le centre-ville de Messine.	C	23 291 458	10 481 156
	26. Port commercial d' Augusta .	Travaux de construction portuaire (quais, poste d'amarrage à manutention horizontale, bâtiments, pavage, pose de barrières, systèmes de réseaux) pour permettre au port commercial de devenir une solution de rechange valable d'un point de vue économique et logistique pour le trafic traversant le détroit de Messine et de constituer un pôle d'attraction pour le trafic de conteneurs et de marchandises en vrac. Ce projet fait partie d'un projet portuaire plus vaste de 130 milliards d'euros visant à compléter les infrastructures.	C	15 493 707	3 839 328
	27. Port de Marina di Ragusa — Raguse .	Construction d'un nouveau port de plaisance pouvant accueillir 723 yachts (deux digues, plusieurs bâtiments, pontons, une voie d'accès, des places de stationnement, des systèmes de réseaux) afin de favoriser le tourisme dans la province de Raguse, de stimuler la croissance des dépenses touristiques et de réduire le chômage.	P	69 667 972	15 414 641
TOTAL				1 704 072 665	726 755 212

1

- C: infrastructures pour marchandises et conteneurs
- P: infrastructure pour le trafic de passagers
- S: superstructures
- U: projet en faveur du développement urbain

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

III. Premier tiret

Selon les informations dont dispose la Commission, en janvier 2012, 25 des 27 projets contrôlés avaient été achevés. Vingt-deux d'entre eux sont opérationnels, même si quatre projets nécessitent des investissements supplémentaires afin de créer des liaisons efficaces avec leur arrière-pays. L'efficacité et l'utilisation de trois projets doivent être améliorées. Conformément aux lignes directrices pour la clôture des programmes de la période 2000-2006, les autorités responsables des programmes doivent informer la Commission de l'achèvement des opérations qui étaient répertoriées comme inachevées ou non opérationnelles au plus tard deux ans après le dépôt des documents de clôture. La Commission assurera un suivi approprié de ces dossiers.

III. Deuxième tiret

En règle générale, les programmes opérationnels doivent respecter la politique en matière de transport ainsi que d'autres politiques européennes. De plus, les investissements soutenus par la politique de cohésion doivent être compatibles avec les politiques de développement régional. Cet élément est généralement contrôlé lors de l'élaboration et de l'évaluation *ex ante* des programmes.

III. Troisième tiret

La Commission est consciente du problème des retards dans la construction et a encouragé les États membres à simplifier les procédures décisionnelles.

III. Quatrième tiret

Les résultats et l'impact des investissements dans les infrastructures de transport ne sont pas toujours perceptibles dès l'achèvement des travaux de construction, mais leur concrétisation prend du temps, étant donné que les conditions économiques peuvent également changer lors de la phase opérationnelle. Les avantages socio-économiques qui en découlent pour la communauté ne se matérialisent que plusieurs années après la fin des travaux.

III. Cinquième tiret

La Commission a approuvé les grands projets et les projets du Fonds de cohésion. Elle a tenu compte de toutes les informations dont elle disposait, notamment les évaluations économiques réalisées par des experts externes. Les notes d'orientation et les séminaires de formation de la Commission ont permis d'accroître la sensibilisation aux principes de bonne gestion financière.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

III. Sixième tiret

La Commission participe aux comités de suivi, au sein desquels elle tient un rôle consultatif dans les limites des dispositions juridiques, et intervient lorsqu'elle le juge approprié. Elle dispose, en outre, d'autres outils afin d'améliorer l'efficacité des dépenses, comme les rapports de suivi, les réunions techniques, les visites de projets et les lettres d'observations.

IV. Premier tiret

La Commission applique déjà cette recommandation sous la forme de notes d'orientation et de réunions techniques.

IV. Deuxième tiret

La Commission applique déjà cette recommandation et a proposé, pour le cadre de la politique de cohésion 2014-2020, une utilisation accrue des indicateurs de performance tout au long de l'élaboration et de la mise en place des programmes et des projets.

De plus, la Commission a reconnu, dans son livre blanc sur les transports de mars 2011 [COM(2011) 144 final du 28.3.2011, point 56], la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre, d'une part, les Fonds de cohésion et les Fonds structurels et, d'autre part, les objectifs de la politique des transports.

IV. Troisième tiret

La Commission applique déjà cette recommandation et a proposé, pour le cadre de la politique de cohésion 2014-2020, l'introduction d'une conditionnalité *ex ante* afin de garantir l'existence d'une planification stratégique à long terme avant toute décision de financement.

La Commission est également d'avis que les infrastructures portuaires maritimes doivent être planifiées dans le cadre de la planification générale des réseaux de transport. Cette position est établie clairement à l'article 4 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport [COM(2011) 650 final du 19 octobre 2011]. Le réseau transeuropéen a notamment pour objectif «l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux de transport nationaux», «l'intégration optimale et l'interconnexion de tous les modes de transport» et «l'utilisation efficace des infrastructures».

Dans ce contexte, la Commission considère que l'efficacité optimale nécessite également une planification stratégique à long terme au niveau national et que les effets transfrontières doivent être pris en considération.

IV. Quatrième tiret

La Commission applique déjà cette recommandation et, le cas échéant, elle contrôle les projets sur place et organise des réunions techniques avec les autorités concernées. La Commission a, en outre, élaboré un cadre pour les audits de performance, servant de base pour une première série d'audits ciblés qui débutera en 2012. Dans sa proposition relative au cadre pour la politique de cohésion 2014-2020, elle introduit des mesures d'incitation afin que les autorités responsables des programmes améliorent les performances, et prévoit des sanctions si les objectifs de performance ne sont pas atteints. Cependant, la Commission considère que les indicateurs de résultats et les indicateurs d'impact devraient être fixés au niveau des priorités plutôt qu'au niveau des projets.

IV. Cinquième tiret

La Commission applique déjà cette recommandation et effectue des audits de clôture pour les projets cofinancés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et par le Fonds de cohésion durant la période de programmation 2000-2006, les projets étant choisis en fonction du risque. Au sujet du FEDER, une étude approfondie sur le taux d'erreur résiduel des programmes achevés est prévue en 2012.

IV. Sixième tiret

La Commission estime avoir déjà amélioré la qualité de la procédure décisionnelle relative aux grands projets de la période de programmation 2007-2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

7. b)

Dans le cadre de la gestion partagée de la politique de cohésion, la mise en œuvre des interventions et leur contrôle relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres. Seuls les grands projets et les projets du Fonds de cohésion doivent faire l'objet d'une décision de la Commission sur la base d'une demande de concours émanant de l'État membre.

La Commission souligne que seuls 7 des 27 projets contrôlés par la Cour nécessitaient une décision de la Commission. Tous les autres projets ont été choisis, mis en œuvre et contrôlés par les autorités de gestion sans aucune approbation de la Commission (voir le point 11).

OBSERVATIONS

13.

L'objectif des programmes du FEDER concerne essentiellement le développement régional et local. Les projets doivent dès lors avant tout respecter les objectifs de la politique de cohésion et les objectifs fixés dans chaque programme spécifique. La politique des transports et du tourisme est liée à la politique de cohésion, comme dans le cas du financement des ports maritimes. Il est dès lors évident que la nature des projets portuaires cofinancés par le FEDER varie. Certains peuvent être liés aux grands couloirs de transport, tels que le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), mais d'autres peuvent également être moins importants, comme les projets portuaires liés au tourisme («ports de plaisance»).

14.

Tous les projets approuvés dans le cadre d'un programme doivent être conformes aux objectifs du programme. À cette fin, il faut appliquer les «critères de sélection des opérations» qui ont été approuvés par le comité de suivi au début de la période de programmation. Pour la période de programmation 2000-2006, les projets du Fonds de cohésion n'étaient pas inclus dans les programmes opérationnels, mais ils étaient soumis à des procédures d'approbation individuelles.

15. b)

La Commission note que 25 des 27 projets contrôlés poursuivaient des objectifs directement liés aux transports ou relatifs à d'autres domaines soutenus par les Fonds structurels.

15. c)

La Commission estime que ces deux projets poursuivaient des objectifs qui étaient conformes aux objectifs généraux de la politique de cohésion ou du programme concerné.

Encadré 1 c)

Le projet en Grèce a été réalisé dans le cadre d'un programme qui poursuivait, entre autres, l'objectif stratégique de développer les liaisons de transport (communication avec les îles et accessibilité de celles-ci).

En ce qui concerne le port de Campamento, la Commission estime qu'il est conforme aux orientations relatives au RTE-T. Des installations en cale sèche sont des éléments nécessaires des infrastructures de transport maritime et concernent directement l'exigence d'améliorer la sécurité et la fiabilité du réseau. Les cales sèches sont extrêmement importantes pour la réparation et la maintenance des navires, ainsi que pour les inspections de sécurité des navires.

16. a)

Conformément aux lignes directrices pour la clôture des programmes de la période 2000-2006, les autorités responsables des programmes doivent informer la Commission de l'achèvement des opérations qui étaient répertoriées comme inachevées ou non opérationnelles au plus tard deux ans après la présentation du rapport final et des documents de clôture relatifs aux programmes. Ce n'est qu'après cette période que la Commission est en mesure de déclarer les projets «inachevés» ou «non opérationnels» et de prendre les mesures nécessaires afin de récupérer les fonds européens et d'appliquer des corrections financières.

Les projets de construction de ports consistent en d'importants travaux d'ingénierie qui requièrent une longue période de planification et de construction, de nombreux facteurs pouvant influencer la progression des travaux.

L'extension du port de Gijón était un grand projet de génie civil impliquant des travaux de construction dans les eaux profondes du golfe de Gascogne, connu pour ses marées hautes et ses grandes vagues.

En ce qui concerne le port de Langosteira, les autorités espagnoles ont demandé la prolongation de la période d'éligibilité. La date finale d'éligibilité pour l'achèvement des travaux est dès lors fixée au 31 décembre 2011. Les conditions climatiques ont fortement influencé le nombre de jours de travail.

Dans le cas de Brindisi, l'autorité de gestion estime que les travaux de construction seront terminés en mai 2012 et que le projet sera opérationnel immédiatement après la fin des travaux.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

16. b)

Sur la base des informations fournies par l'autorité de gestion, la Commission souligne que les quatre projets sont désormais opérationnels.

Encadré 2

La flexibilité du cadre juridique du Fonds de cohésion permet de l'adapter à l'évolution du contexte et des circonstances.

Dans leurs précédentes réponses à la Cour et à la Commission, les autorités espagnoles ont souligné qu'au vu des profonds changements technologiques intervenus dans le secteur du transport maritime, de la multiplication substantielle des infrastructures de transport par conteneur et de la crise économique mondiale actuelle, il s'est avéré nécessaire de redéfinir le projet. Les différentes modifications apportées au projet n'avaient pas pour seul objectif d'en faire une «cale sèche» pour les constructions sortant de l'ordinaire, mais visaient également à élargir l'éventail des possibilités d'utilisation.

Grâce au projet, le port peut désormais être utilisé pour le transport général des conteneurs, pour le transport de voitures, comme abri, pour les activités commerciales générales et permanentes sans quai à conteneurs (rupture de charge), pour les travaux à flot, comme quai de réparation, pour l'entretien et la réparation de grandes structures flottantes et comme cale sèche de grande dimension.

L'objectif principal de ce projet n'a pas été modifié. Les travaux ont permis de réhabiliter les infrastructures existantes obsolettes. Les nouvelles infrastructures répondent aux exigences d'un terminal de conteneurs ainsi que d'autres types de trafics dans les ports de marchandises.

Les documents fournis par les autorités espagnoles comprennent une liste de navires et de durées de séjour. Ils révèlent une augmentation régulière du recours aux infrastructures de ce port de mer.

Selon les informations fournies par l'autorité de gestion, la partie du port d'Augusta cofinancée par le FEDER dans le cadre de ce projet est achevée et est déjà en partie opérationnelle. Les autorités italiennes ont transmis à la Commission des chiffres sur les coûts du projet et sur les opérations.

17. b)

En ce qui concerne Campamento, Arinaga et Augusta, la Commission renvoie à ses réponses au point 16 b) et à l'encadré 2. Pour le projet du Havre, le schéma national des infrastructures et du transport abordera le problème d'inefficacité.

17. c)

La Commission estime que les huit projets ont véritablement contribué à atteindre d'autres objectifs de développement régional. Ils ont notamment permis de relier des territoires afin d'améliorer l'accessibilité et de stimuler l'activité économique. Ces facteurs ont également contribué à l'efficacité des projets évalués à l'aune des différents objectifs des programmes cofinancés et des projets du Fonds de cohésion. Voir également la réponse à l'encadré 1 c).

18.

Les États membres sont obligés de faire des choix afin de garantir la meilleure utilisation possible de fonds européens limités. Les investissements réalisés dans les ports doivent être complétés par des investissements dans les réseaux routiers et autoroutiers afin d'assurer leur efficacité. Certains de ces investissements sont financés dans le cadre des programmes actuels du FEDER et du Fonds de cohésion ou par des fonds nationaux. Voir également la réponse au point 16 b).

Encadré 4

La Commission a déjà pris des mesures afin d'éviter de tels problèmes à l'avenir. Par exemple, l'article 26 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport [COM(2011) 650 final du 19 octobre 2011] dispose que «[...] dans leur sphère de responsabilité, les États membres, les opérateurs portuaires et les gestionnaires d'infrastructures veillent à ce que les ports maritimes soient connectés aux lignes ferroviaires, aux routes et, si possible, aux voies navigables intérieures du réseau global». Voir également la réponse au point 17 b).

19.

Les règlements en vigueur pour la période 2000-2006 n'exigeaient pas de plan stratégique spécifique de développement portuaire à long terme afin d'étayer les décisions d'investissement. Aussi, les autorités nationales n'ont pas fourni les stratégies spécifiques à chaque secteur/catégorie d'intervention de chaque région.

Les investissements soutenus par le FEDER et par le Fonds de cohésion doivent être conformes à une stratégie régionale dans laquelle l'investissement est prévu, défini sur la base d'une analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités et menaces) et soutenu par des évaluations économiques pertinentes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En général, un contrôle par rapport à la stratégie de transport était effectué au cours de l'élaboration du programme opérationnel. L'évaluation *ex ante* était utilisée afin d'évaluer la pertinence des documents de programmation proposés pour les contextes locaux, régionaux et nationaux.

La Commission considère que l'efficacité optimale nécessite également une planification stratégique à long terme au niveau national, et que les effets transfrontières doivent être pris en considération.

21.

La Commission estime que les autorités de gestion devraient pouvoir choisir parmi différentes demandes de concours parvenues à maturité celles correspondant aux projets qui seraient les plus aptes à atteindre les objectifs du programme. Cependant, la concurrence entre les grands projets d'infrastructure est souvent limitée, soit parce que peu de projets sont prêts à être mis en œuvre, soit parce qu'ils ne sont pas conformes aux objectifs fixés dans le programme.

22.

La Commission ne considère pas l'éventuelle absence de projets éligibles comme la principale raison du recours aux financements a posteriori.

Dans des conditions strictes, la réglementation relative aux Fonds structurels permet l'inclusion de projets financés a posteriori dans un programme (voir la réponse de la Commission à l'encadré 6).

23.

En ce qui concerne la réalisation des objectifs du projet d'Augusta, la Commission renvoie à sa réponse au point 16 b) et à l'encadré 2, exemple 2. Pour la liaison ferroviaire à Bari, il était prévu que les travaux nécessaires à l'amélioration de la connexion soient effectués au cours de la période 2007-2013.

Encadré 6

Afin de faire en sorte que les projets financés a posteriori respectent toutes les règles applicables, la Commission et les autorités italiennes se sont mises d'accord sur un ensemble d'orientations visant à préciser les circonstances dans lesquelles de tels projets peuvent être inclus dans les programmes financés par l'Union européenne. Les programmes des Fonds structurels pour la période 2000-2006 sont clôturés à condition que les ressources investies dans les projets financés a posteriori soient réutilisées pour financer des projets conformes au programme. Cela permet de garantir que le montant total des ressources allouées aux investissements n'est pas réduit, même si des projets financés a posteriori sont inclus dans un programme.

24.

La Commission est consciente des problèmes de retards dans les travaux de construction de grandes infrastructures et les a abordés régulièrement dans les comités de suivi, lors de réunions bilatérales et dans des courriers formels adressés aux États membres.

La définition des autorisations relève de la compétence des autorités nationales. Cependant, la Commission a rappelé à plusieurs reprises aux autorités des États membres la nécessité de simplifier les procédures décisionnelles et a recommandé de ne pas alourdir davantage la gestion des fonds européens. En conséquence, les autorités grecques ont récemment proposé une loi visant à accélérer les procédures de délivrance des autorisations environnementales.

Les découvertes archéologiques et les autorisations environnementales sont les principales causes de retard dans la mise en œuvre des projets, en particulier en Grèce.

25.

L'autorité de gestion a informé la Commission qu'il était nécessaire d'améliorer les systèmes électriques, d'égout et d'approvisionnement en eau en raison de réglementations entrées en vigueur durant la période de mise en œuvre.

De plus, le projet était en partie opérationnel dès la mi-2011, avec une occupation moyenne de 300 des 400 postes de mouillage. D'ici à la mi-2012, 200 postes de mouillage supplémentaires seront opérationnels, portant le nombre total de postes à 600.

26.

Dans le cas du FEDER, les comités de suivi sont désignés par les États membres afin de contrôler et de surveiller l'aide aux programmes, de contrôler la manière dont les autorités de gestion gèrent les programmes, d'assurer le respect des orientations et des règles d'exécution propres au programme, et d'examiner les évaluations.

La Commission a publié des orientations qui faciliteront l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes de gestion et de contrôle efficaces.

La Commission a, en outre, adopté des mesures spécifiques de développement des capacités tout au long de la période de programmation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

27.

Les programmes du FEDER sont contrôlés par les autorités de gestion sur la base des indicateurs physiques et financiers définis dans le programme opérationnel, étant donné que ce sont les meilleurs indicateurs pour surveiller les progrès sur le terrain.

Les projets du Fonds de cohésion sont contrôlés par la Commission et les États membres sur la base des indicateurs physiques et financiers correspondant à la nature du projet et à ses objectifs spécifiques.

Au cours de la période de programmation 2007-2013, les décisions relatives aux grands projets comportent des indicateurs de réalisation et de résultats.

28. a)

Le rôle des comités de suivi est de surveiller l'efficacité et la qualité de l'intervention au niveau des programmes, et non au niveau de chaque projet. Les programmes comprennent généralement des milliers de projets. Il n'est ni possible ni souhaitable d'entamer une discussion sur chaque projet, sauf pour les grands projets.

28. b)

La viabilité de l'action cofinancée par l'Union européenne est un principe essentiel de l'intervention européenne. Les États membres doivent garantir que les projets sont faisables, fonctionnels et conformes aux politiques européennes. Aux fins de la clôture des programmes du FEDER, les États membres sont tenus de fournir à la Commission, en plus des documents de clôture, une liste des projets inachevés et non opérationnels, et ils disposent de deux ans au maximum pour informer la Commission de l'achèvement de ces projets. Si après ce délai, des projets ne sont toujours pas terminés, les États membres doivent récupérer les fonds concernés.

Dans le cas du Fonds de cohésion, la procédure de clôture exige de rendre compte de l'investissement dans le rapport final, celui-ci comprenant une évaluation initiale qui examine la probabilité que les résultats escomptés soient atteints. Pendant une période de trois ans après le dernier paiement de la Commission, les autorités compétentes de l'État membre doivent fournir toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses et aux contrôles du projet.

28. c) et d)

L'autorité de gestion doit surveiller l'obtention de certains résultats, tels que la création d'emplois, en utilisant des indicateurs au niveau des actions, des priorités et des programmes. Dès lors, l'absence de suivi au niveau des projets n'exclut pas un suivi systématique au niveau des actions, des priorités ou des programmes.

Pour les grands projets du FEDER de la période 2000-2006, il n'y avait aucune obligation légale d'inclure des indicateurs au niveau des projets. Les indicateurs de suivi devaient être fixés dans les programmes opérationnels, les documents uniques de programmation ou les compléments de programme. Pour la période de programmation 2007-2013, les décisions relatives aux grands projets comportent des indicateurs de réalisation et de résultats.

28. e)

La Commission a publié plusieurs notes d'orientation pour les programmes de la période 2000-2006, notamment sur l'analyse coûts/bénéfices, sur les indicateurs de suivi et sur l'évaluation, qui ont permis de sensibiliser les autorités de gestion à la nécessité de garantir certains aspects de la bonne gestion financière. Pour la période 2007-2013, la Commission a fourni des orientations actualisées en ce qui concerne la bonne gestion financière.

Par ailleurs, la Commission a élaboré un cadre pour les audits de performance, servant de base pour une première série d'audits ciblés qui débutera en 2012.

Encadré 7

La Commission salue l'exemple de bonne pratique du Havre.

29. a)

La durée de la procédure décisionnelle relative aux grands projets et aux projets du Fonds de cohésion dépend de la qualité de la proposition soumise. La Cour elle-même souligne dans sa note marginale que la moyenne de 19 mois inclut le temps pris par l'autorité de gestion pour répondre aux questions de la Commission.

29. b)

La Commission a approuvé les grands projets et les projets du Fonds de cohésion en tenant compte de toutes les informations dont elle disposait, notamment les évaluations économiques réalisées par des experts externes. En ce qui concerne Campamento, la Commission estime que le projet était conforme aux orientations relatives au RTE-T [voir les réponses à l'encadré 1 c) et à l'encadré 2].

RÉPONSES DE LA COMMISSION

30.

Au cours de la période de programmation 2000-2006, la Commission n'a approuvé que des grands projets et des projets du Fonds de cohésion.

Pour la période de programmation 2007-2013, la gestion des projets du Fonds de cohésion est intégrée dans les programmes du FEDER et du Fonds social européen (FSE), et elle est dès lors soumise aux mêmes règles relatives à la programmation, à la gestion et au contrôle. La Commission n'approuve plus chaque projet du Fonds de cohésion (sauf pour les grands projets), ce qui réduit la bureaucratie et accroît la responsabilité des États membres.

31.

Les indicateurs de résultats et d'impact sont inclus dans les analyses coûts/bénéfices et d'autres évaluations économiques qui accompagnent les grands projets.

Pour la période de programmation 2007-2013, les indicateurs de réalisation et de résultats sont inclus dans les décisions de la Commission relatives aux grands projets. Les rapports annuels et finaux sur la mise en œuvre de chaque programme opérationnel comprennent des informations quantifiées reposant sur les principaux indicateurs de réalisation et de résultats.

33.

La Commission estime prendre les mesures appropriées au sein des comités de suivi dans le cadre de son rôle consultatif. La Commission dispose, en outre, d'autres outils afin de garantir l'efficacité des dépenses, comme les rapports de suivi, les réunions techniques, les visites de projets et les lettres d'observations. Les autoroutes Palerme-Messine et Syracuse-Gela répondaient à des besoins de développement conformes aux orientations de la politique européenne. L'autoroute Palerme-Messine fait partie du corridor 1 du RTE-T. L'autoroute Syracuse-Gela était nécessaire afin de fournir un accès à une région reculée et peu desservie (ce projet était mentionné dans la version originale du programme opérationnel). L'amélioration de l'accessibilité est un critère essentiel dans la prise de décisions relatives aux investissements du Fonds structurel en matière de transport et constitue un indicateur clé dans les cadres stratégiques nationaux italiens pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013.

La Commission a assuré le suivi du projet Campamento au sein des comités de suivi pour le Fonds de cohésion en y présentant des rapports de suivi périodiques. Les audits financiers et opérationnels réalisés chaque année ont confirmé que les dépenses étaient légales et conformes aux activités originales du projet.

La Commission estime que le projet respectait les orientations relatives au RTE-T, étant donné que les installations en cale sèche font partie des infrastructures de transport maritime et relèvent directement de l'exigence d'améliorer la sécurité et la fiabilité du réseau [voir les réponses à l'encadré 1 c) et à l'encadré 2]. 34.

La Commission assure une supervision et un suivi adéquats dans les limites des dispositions juridiques.

En ce qui concerne le port de Bari, veuillez consulter la réponse de la Commission au point 16. b).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

35.

Selon les informations dont dispose la Commission, en janvier 2012, 25 des 27 projets contrôlés avaient été achevés. Vingt-deux d'entre eux sont opérationnels, bien que quatre projets nécessitent des investissements supplémentaires afin de créer des liaisons efficaces avec leur arrière-pays. L'efficacité et l'utilisation de trois projets doivent être améliorées. Conformément aux lignes directrices en matière de clôture des programmes pour la période 2000-2006, les autorités responsables des programmes doivent informer la Commission de l'état d'avancement des opérations qui étaient répertoriées comme inachevées ou non opérationnelles au plus tard deux ans après la présentation des documents de clôture. La Commission assurera un suivi approprié de ces dossiers.

36.

En règle générale, les programmes opérationnels doivent respecter la politique en matière de transport ainsi que d'autres politiques européennes. De plus, les investissements soutenus par la politique de cohésion doivent être compatibles avec les politiques de développement régional. Cet élément est généralement contrôlé lors de l'élaboration et de l'évaluation *ex ante* des programmes.

En ce qui concerne les projets de substitution, voir la réponse au point 35, selon laquelle les autorités responsables doivent informer la Commission de l'état d'avancement des opérations qui étaient répertoriées comme inachevées ou non opérationnelles au plus tard deux ans après la présentation du rapport final et des documents de clôture relatifs aux programmes de la période 2000-2006. Ce n'est qu'après cette période que la Commission est en mesure de déclarer les projets «inachevés» ou «non opérationnels» et de prendre les mesures nécessaires afin de récupérer les fonds européens et d'appliquer des corrections financières.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 1 a)

La Commission applique déjà cette recommandation et a fourni comme prévu des notes d'orientation aux États membres relatives à plusieurs aspects, notamment les indicateurs et l'analyse coûts/bénéfices. Des réunions techniques et des sessions de formation ont été organisées avec les autorités nationales afin de leur faire prendre conscience de leur obligation de respecter les principes de bonne gestion financière.

Recommandation 1 b)

La Commission applique déjà cette recommandation. Elle se concentre sur tout le processus d'élaboration des programmes et des projets, notamment sur l'évaluation *ex ante* des programmes opérationnels, sur l'évaluation des grands projets, sur la fixation des objectifs et des indicateurs, sur le suivi régulier dans le cadre des comités de suivi, sur les rapports annuels, sur les réunions annuelles de mise en œuvre, sur les obligations de présentation de rapports finaux et sur les évaluations *ex post*. Ces dispositions seront renforcées dans les projets de règlements pour la période 2014-2020.

De plus, la Commission a reconnu, dans son livre blanc sur les transports de mars 2011 [COM(2011) 144 final du 28 mars 2011, point 56], la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre, d'une part, les Fonds de cohésion et les Fonds structurels et, d'autre part, les objectifs de la politique des transports.

Recommandation 1 c)

La Commission applique déjà cette recommandation. Dans sa proposition de nouveaux règlements pour le cadre de la politique de cohésion 2014-2020, elle a introduit une conditionnalité *ex ante* afin de garantir la présence des conditions nécessaires à un soutien efficace. Ces conditions comprennent l'existence d'un plan stratégique à long terme avant toute décision de financement.

La Commission est également d'avis que les infrastructures portuaires maritimes doivent être planifiées dans le cadre de la planification générale des réseaux de transport. Cette position est établie clairement à l'article 4 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport [COM(2011) 650 final du 19 octobre 2011]. Les objectifs du réseau transeuropéen sont notamment «l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux de transport nationaux», «l'intégration optimale et l'interconnexion de tous les modes de transport» et «l'utilisation efficace des infrastructures».

Dans ce contexte, la Commission considère que l'efficacité optimale nécessite également une planification stratégique à long terme au niveau national, et que les effets transfrontières doivent être pris en considération.

37. a)

Les résultats et l'impact des investissements dans les infrastructures de transport ne sont pas toujours perceptibles dès l'achèvement de la phase de construction, mais leur concrétisation prend du temps, étant donné que les conditions économiques peuvent également changer lors de la phase opérationnelle. Les avantages socio-économiques qui en découlent pour la communauté ne se matérialisent que plusieurs années après la fin des travaux. Voir également la réponse au point 17 b).

37. b)

La Commission participe aux comités de suivi, au sein desquels elle tient un rôle consultatif dans les limites des dispositions juridiques, et intervient lorsqu'elle le juge approprié. Elle dispose, en outre, d'autres outils afin d'améliorer l'efficacité des dépenses, comme les rapports de suivi, les réunions techniques, les visites de projets et les lettres d'observations.

Recommandation 2 a) — Premier tiret

En général, le niveau approprié pour fixer les indicateurs de résultat et pour évaluer l'impact est celui des priorités, et non celui des projets. De plus, au cours de la période de programmation 2007-2013, les décisions relatives aux grands projets comportent des indicateurs de réalisation et de résultats.

Les propositions de la Commission pour le cadre de la politique de cohésion 2014-2020 demandent la définition d'indicateurs pour chaque priorité (indicateurs communs et spécifiques aux programmes) afin d'évaluer les progrès dans la réalisation des objectifs.

Recommandation 2 a) — Deuxième tiret

La Commission applique déjà cette recommandation. Le cas échéant, elle contrôle les projets sur place et organise des réunions techniques avec les autorités compétentes. La Commission a, par ailleurs, élaboré un cadre pour les audits de performance, servant de base pour une première série d'audits ciblés qui débutera en 2012.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 2 a) — Troisième tiret

Les propositions de la Commission pour le cadre de la politique de cohésion 2014-2020 demandent un cadre de résultats. Il devrait être défini pour chaque programme en vue de contrôler les progrès dans la réalisation des objectifs de chaque programme au cours de la période de programmation. La Commission devrait procéder à un examen des résultats avec les États membres en 2017 et 2019. Une réserve de performance devrait être mise de côté et allouée en 2019 dans les cas où les étapes définies dans le cadre de performance ont été franchies. Lorsque l'écart par rapport aux objectifs est significatif, la Commission devrait pouvoir suspendre les paiements au programme ou, à la fin de la période de programmation, appliquer des corrections financières afin de garantir une utilisation efficace et appropriée du budget de l'Union.

Recommandation 2 b)

La Commission applique déjà cette recommandation et effectue des audits de clôture pour les projets cofinancés par le FEDER et par le Fonds de cohésion durant la période de programmation 2000-2006, les projets étant choisis en fonction du risque. Au sujet du FEDER, une étude approfondie sur le taux d'erreur résiduel des programmes achevés est prévue en 2012.

38.

La Commission a approuvé les grands projets et les projets du Fonds de cohésion en tenant compte de toutes les informations dont elle disposait, notamment les évaluations économiques réalisées par des experts externes.

Recommandation 3

La Commission a déjà appliqué la recommandation de la Cour. La procédure décisionnelle relative aux grands projets a été renforcée de manière significative pour la période 2007-2013.

- Toutes les demandes concernant de grands projets doivent être déposées d'une manière normalisée et devraient comprendre toutes les informations utiles pour une évaluation exhaustive des avantages du projet (notamment les études de faisabilité, l'analyse coûts/bénéfices, l'évaluation des risques, les incidences sur l'environnement, etc.).
- La procédure interne qui mène à la décision de la Commission a été clarifiée par une orientation relative à la procédure de décision: la consultation des services concernés est obligatoire et un délai est fixé pour chaque étape.
- L'initiative JASPERS permet aux États membres de présenter à la Commission des demandes mieux préparées. Enfin, la décision relative aux grands projets a été normalisée, ce qui simplifie la procédure d'adoption.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 4/2012

**Le recours aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes:
un investissement efficace?**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 42 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-584-3

doi:10.2865/90940

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE A ÉVALUÉ LES OBJECTIFS ET LES RÉSULTATS DE 27 PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS LES PORTS MARITIMES, SÉLECTIONNÉS DE MANIÈRE ALÉATOIRE ET QUI ONT BÉNÉFICIÉ, ENTRE 2000 ET 2006, DU CONCOURS DU FEDER OU DU FONDS DE COHÉSION. LA COUR A CONSTATÉ QUE SEULS 11 DE CES 27 PROJETS RÉPONDAIENT EFFICACEMENT AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS. DE PLUS, CERTAINES INSTALLATIONS ÉTAIENT INACHEVÉES, D'AUTRES ÉTAIENT INUTILISÉES ET D'AUTRES ENCORE NÉCESSITERAIENT DES INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES CONSIDÉRABLES AVANT DE POUVOIR ÊTRE UTILISÉES DE MANIÈRE EFFICACE. DANS SON RAPPORT, LA COUR AVANCE DIFFÉRENTES RAISONS POUR EXPLIQUER CES CONSTATATIONS ET FORMULE DES RECOMMANDATIONS EN VUE DE REMÉDIER AUX INSUFFISANCES CONSTATÉES ET D'AMÉLIORER LA MANIÈRE DONT LES CRÉDITS SERONT DÉPENSÉS À L'AVENIR EN CE QUI CONCERNE LES PORTS MARITIMES.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-584-3



9 789292 375843