



Bruxelles, le 21.2.2020
SWD(2020) 44 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Évaluations ex post de grands projets dans les domaines des transports et de l'environnement financés par le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion entre 2000 et 2013

{SWD(2020) 43 final}

1. INTRODUCTION

Le présent résumé rend compte des principales conclusions de deux évaluations qui analysent la contribution à long terme au développement économique, à la qualité de vie et au bien-être social de grands projets cofinancés par la politique de cohésion de l'UE dans les domaines des transports et de l'environnement pendant les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013. Les deux documents de travail des services de la Commission qui l'accompagnent détaillent les conclusions de ces évaluations.

La politique de cohésion est le principal outil d'investissement de l'UE. Son objectif est de renforcer la cohésion économique et sociale en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions. Traditionnellement, les projets d'infrastructures de grande envergure dans les domaines de l'environnement et des transports font partie de ses priorités, grâce au soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion.

Les investissements dans le secteur de l'environnement ont pour objectifs de protéger et d'améliorer l'environnement¹ conformément aux obligations découlant des traités² et à l'acquis communautaire. Le soutien de la politique de cohésion à de grands projets dans le domaine des transports a contribué à améliorer la connectivité aux niveaux national et de l'UE et a encouragé le développement de transports durables.

Dans les deux domaines, les projets d'infrastructures de grande envergure mobilisent des investissements importants au titre de programmes opérationnels soutenus par le FEDER et le Fonds de cohésion. Au cours des deux périodes en question, les projets de cette nature dont l'importance financière³ dépassait un certain seuil étaient qualifiés de «grands projets» et étaient soumis à des règles particulières prévoyant notamment une procédure d'évaluation et une approbation spécifique de la Commission européenne.

Les projets d'infrastructures de grande envergure sont longs à mettre en œuvre et à produire des effets. Il n'a donc pas été possible de les inclure dans les évaluations ex post de la politique de cohésion pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013. Les deux évaluations résumées dans le présent document ont été spécifiquement conçues pour pallier cette situation.

Les deux évaluations suivent la même méthodologie, chacune d'elles portant sur un échantillon de 10 projets d'infrastructures de grande envergure sélectionnés à partir d'un ensemble de critères bien définis qui visaient à assurer un équilibre géographique⁴ et sectoriel⁵ et une répartition équitable entre les deux périodes.

¹ Voir, par exemple, l'article 1^{er} 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).

² Article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

³ En vertu des règlements portant dispositions générales, le seuil de coût au-delà duquel les projets d'infrastructures de grande envergure dans les domaines des transports et de l'environnement étaient qualifiés de «grands projets» était de 50 millions d'euros pendant les périodes 2000-2006 et 2007-2013. Au cours de la période 2007-2013, le seuil pour les grands projets environnementaux avait été initialement fixé à 25 millions d'euros, avant d'être porté à nouveau à 50 millions d'euros.

⁴ Les études de cas dans le domaine de l'environnement portent sur la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la France, l'Italie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et l'Espagne. Les études de cas dans le domaine des transports concernent la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Pologne (2), la Slovaquie et l'Espagne.

⁵ Transport routier, ferroviaire et urbain; eau potable, traitement des eaux usées, gestion de l'eau et assainissement.

Les 20 études de cas ne prétendent pas être représentatives d'un point de vue statistique. Elles présentent cependant des exemples de projets d'infrastructures de grande envergure dans les domaines des transports et de l'environnement et contiennent généralement des données valides sur les répercussions à long terme de tels projets. L'analyse permet également de tirer des enseignements pour le soutien que le FEDER et le Fonds de cohésion apporteront à l'avenir à de grands projets d'infrastructures dans les deux secteurs.

La méthodologie suivie a porté sur les cinq critères d'évaluation standard (efficacité, efficience, pertinence, cohérence et valeur ajoutée de l'UE) définis dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation.

2. ÉVALUATION PAR RAPPORT AUX CRITERES DEFINIS

2.1. Efficacité

Les projets d'infrastructures de grande envergure cofinancés par le FEDER et le Fonds de cohésion contribuent à la réalisation des objectifs fondamentaux de la politique de cohésion en renforçant la croissance économique et la compétitivité, ainsi qu'en protégeant et en améliorant l'environnement⁶.

Bien qu'ils répondent principalement à des besoins environnementaux, les grands projets menés dans ce secteur ont d'autres retombées positives sur le développement économique et la qualité de vie. Ces projets, qui encouragent une gestion efficace et durable des ressources naturelles et fournissent des services de base dans des régions qui n'étaient pas encore desservies, rendent en effet ces zones plus attrayantes sur le plan économique et social en incitant les particuliers et les entreprises à s'y installer et en créant les conditions nécessaires (mais pas suffisantes) au développement territorial.

En ce qui concerne les transports, l'évaluation montre que les projets d'infrastructures de grande ampleur ont aidé les États membres à améliorer les conditions de déplacement et la connectivité, à réduire les temps de trajet, à détourner le trafic vers des zones moins peuplées, à renforcer la sécurité et la fiabilité des transports et à stimuler le développement économique local. Parmi les 10 projets étudiés, les plus efficaces ont été ceux qui répondaient à des besoins précis en matière de transport et dont les retombées ont été significatives (notamment sur le plan du temps de déplacement et de la réduction des coûts).

Tous les projets analysés sont parvenus, dans l'ensemble, à atteindre les objectifs fixés et à produire les avantages escomptés. Toutefois, seul un petit nombre d'entre eux ont pleinement atteint leurs objectifs. Pour la plupart des projets liés aux transports, cela pourrait vouloir dire que les objectifs étaient, dans de nombreux cas, systématiquement trop ambitieux. L'efficacité des projets environnementaux a pâti du manque d'investissements nécessaires pour accompagner ces projets ou développer des synergies.

2.2. Efficience

Même lorsque tous les objectifs n'ont pas été atteints, la quasi-totalité des projets ont généré des gains nets, leurs bénéfices pour la société l'emportant en effet sur les coûts. Cependant, la plupart d'entre eux n'ont pas été aussi efficaces que prévu, en partie en raison des dépassements de coûts et des retards (qui sont communs à tous les types de projets d'infrastructures).

⁶ Article 3 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=FR>

La plupart des projets ont connu des retards, en raison principalement des performances insuffisantes des contractants, de leurs faibles capacités techniques, de la lenteur des procédures de passation de marchés ou de facteurs exogènes imprévisibles tels que de mauvaises conditions météorologiques. Sans l'assistance de JASPERS⁷, qui a aidé les États membres à améliorer la préparation des projets et à simplifier le processus d'examen de sorte que les projets puissent être mis en œuvre rapidement, les retards auraient pu être encore plus importants.

La planification budgétaire s'est avérée exacte pour la majorité des projets environnementaux, tandis que dans le domaine des transports, les coûts de certains projets ont dépassé les prévisions ex ante.

La viabilité financière à moyen et à long termes des projets en matière de transports a soulevé des problèmes. Seuls deux d'entre eux sont en mesure de couvrir les coûts de fonctionnement et d'entretien par des recettes. Dans les autres cas, la viabilité financière est assurée principalement par des financements publics. Sept des projets environnementaux génèrent des recettes qui garantissent leur viabilité financière à long terme. Tous les projets relatifs à l'eau et aux déchets perçoivent des recettes auprès des utilisateurs finals conformément au principe du «pollueur-payeur»⁸. En revanche, les projets qui portent sur la réduction des risques reposent exclusivement sur des subventions publiques.

2.3. Pertinence

Dans l'ensemble, les projets d'infrastructures à grande échelle dans le domaine de l'environnement répondent à des besoins d'intervention importants et clairement identifiés dans ce secteur. Le respect de la législation de l'UE est une finalité importante pour ces projets, en particulier dans les domaines du traitement des eaux usées et de la gestion des déchets. Toutefois, cette composante ne constitue généralement pas un objectif en soi, mais est essentielle pour hiérarchiser les besoins et les investissements. Il s'agit là d'une particularité du secteur de l'environnement, qui était moins visible dans celui des transports.

Les projets dans le domaine des transports répondaient quasiment tous à des besoins de développement bien définis. Dans certains cas (le projet de Malaga, par exemple), ceux-ci étaient particulièrement urgents et exigeaient une intervention immédiate. D'autres projets (le projet grec, par exemple) se sont employés à résoudre des problèmes de mobilité en suspens depuis longtemps. Tous les projets ont tenu compte des priorités établies au niveau national ou de l'UE, six d'entre eux appartenant par exemple au réseau RTE-T.

2.4. Cohérence

La plupart des projets sélectionnés étaient généralement compatibles avec d'autres interventions à différents niveaux (Union, national, régional ou local). En ce qui concerne les projets dans le secteur des transports, si la cohérence avec les priorités nationales, régionales et celles de l'UE était généralement assurée, la conformité avec des priorités plus locales et/ou spécifiques était parfois moins flagrante.

Les projets environnementaux (surtout ceux relatifs au traitement des eaux usées et à la gestion des déchets) étaient cohérents avec le cadre environnemental et, dans plusieurs cas, ils ont joué un rôle majeur en incitant les administrations nationales et régionales à se conformer à l'acquis dans le domaine de l'environnement. Cela a été particulièrement vrai dans les États membres de l'UE-13.

⁷ Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes (Joint Assistance to Support Projects in European Regions).

⁸ Article 191, paragraphe 2, du TFUE.

2.5. Valeur ajoutée de l'Union européenne

Pour la plupart des projets, le fait qu'une part importante de financement de l'UE était disponible a joué un rôle essentiel pour permettre leur mise en œuvre ou l'accélérer et, partant, atteindre les objectifs fixés. Telle est probablement la dimension la plus évidente et la plus largement reconnue de la valeur ajoutée de l'UE. Certains de ces projets auraient été mis en œuvre même sans un financement de l'UE.

Pour les deux types de projets, l'assistance technique dispensée par les institutions de l'UE a favorisé le développement de la capacité administrative et de l'apprentissage institutionnel, en particulier dans les États membres de l'UE-13.

D'un point de vue plus stratégique, les projets environnementaux ont apporté une contribution importante à la conformité avec l'acquis en matière d'environnement et, plus largement, avec les stratégies de l'UE dans le domaine du développement durable. La conformité avec l'acquis a également été un facteur essentiel pour la hiérarchisation des investissements. Dans certains cas, l'aide de l'UE a facilité des investissements innovants et complexes, qui présentaient une valeur de démonstration et ont permis un transfert de connaissances. Les questions environnementales sont souvent transfrontières par nature et nécessitent une action au niveau international; dans certains cas, l'aide de l'UE a eu des retombées transfrontières positives qui n'auraient peut-être pas été possibles par la seule action des États membres.

De même, pour la plupart des projets dans le domaine des transports, l'aide de l'UE a été utile en ce qu'elle a incité les autorités nationales à adopter une approche plus stratégique, en privilégiant les investissements dans les infrastructures du RTE-T par rapport aux priorités nationales ou régionales en matière de transport; l'aide a également contribué à améliorer la conception des projets et à garantir une meilleure allocation des ressources. Outre l'effet positif sur la mise en œuvre, ce soutien a aidé les États membres à aligner leurs systèmes de réseau de transport sur les normes de l'UE pour ce qui est de la conception technique et de la qualité des services.

Il ressort des deux évaluations ex post que la qualité des projets au départ, leur gouvernance et leur gestion ont été les principaux facteurs qui ont déterminé leur réussite. En revanche, les capacités de prévision, notamment en ce qui concerne la demande future et la souplesse de conception, sont apparues comme des éléments qui ont freiné la performance des projets.

3. CONCLUSIONS

Les évaluations d'un échantillon de projets d'infrastructures de grande ampleur dans les domaines des transports et de l'environnement, cofinancés par le FEDER et le Fonds de cohésion, ont permis, bien que celui-ci ne soit pas statistiquement représentatif, de tirer des enseignements généralement valables sur les effets à long terme de ces projets. Ces évaluations ont confirmé le rôle important que joue le soutien de l'UE dans la réalisation des objectifs européens des projets concernés.

Par le soutien qu'elle apporte aux projets de grande ampleur dans le domaine des transports, la politique de cohésion a contribué pour beaucoup à améliorer la connectivité au niveau de l'UE et au niveau national et a encouragé le développement de transports durables. Les investissements ont amélioré l'accessibilité dans les pays et les régions concernés et ont ouvert la voie à un accroissement des échanges avec le reste de l'UE, ce qui est vital pour le développement économique.

Dans le domaine de l'environnement, les projets d'infrastructures à grande échelle ont apporté une contribution importante à la conformité avec l'acquis et, plus largement, avec les

stratégies de l'UE en matière de développement durable. La conformité avec l'acquis en matière environnementale a également été un facteur essentiel pour la hiérarchisation des investissements. En effet, dans la plupart des cas, les objectifs n'auraient pas été atteints – ou auraient été atteints avec retard – en l'absence d'un pourcentage critique de financement en provenance de l'UE.

La qualité des projets au départ, la capacité de prévision, la gouvernance et la gestion des projets ont été les principaux éléments déterminants pour leur réussite. En revanche, la viabilité financière à long terme des projets financés par l'UE dans le domaine des transports s'est avérée problématique.

Certains des points critiques recensés pour les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013 ont été pris en considération au cours de la période actuelle; ainsi, des «conditions ex ante» ont notamment été introduites dans les règlements pour que les fonds soient utilisés de manière efficace et efficiente.

À l'avenir, l'environnement restera une priorité pour la politique de cohésion de l'UE, qui continuera de soutenir de grands projets d'infrastructures dans ce secteur, grâce à un objectif stratégique spécifique ciblant une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone⁹. Les dispositions relatives à la «concentration thématique» proposées par la Commission, selon lesquelles les États membres devront consacrer une part plus importante de leurs ressources à des objectifs stratégiques tels qu'«une Europe plus intelligente» et «une Europe plus verte», renforceront les effets de la politique de cohésion dans le domaine de l'environnement.

Dans le domaine des transports, le soutien aux projets d'infrastructures à grande échelle reste important d'un point de vue stratégique aux niveaux européen, national et régional, car il améliore la connectivité et la cohésion sociale et territoriale, et encourage le développement de transports durables. La Commission propose de continuer à financer des infrastructures de transport de grande ampleur par l'intermédiaire du FEDER, du Fonds de cohésion et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, afin de promouvoir une mobilité durable, résiliente au changement climatique et intelligente.

Les propositions de la Commission pour la prochaine période de programmation font disparaître la distinction procédurale entre les projets supérieurs et inférieurs à un seuil spécifique. Tous les projets, quelle que soit leur taille, seraient soumis à une procédure de sélection améliorée intégrant certaines caractéristiques de l'ancienne approche de type «grands projets». Le fait de hiérarchiser clairement les projets vise à optimiser la contribution du financement de l'UE à la réalisation des objectifs du programme.

La proposition consistant à introduire de nouvelles conditions favorisantes qui remplaceraient et renforceraient les conditions ex ante de la période 2014-2020, pour les investissements dans les transports comme dans l'environnement, favoriserait encore davantage la réalisation de ces objectifs. L'approche à deux niveaux qui exigeait une analyse coûts/bénéfices pour les seuls projets dépassant un certain seuil serait supprimée. Pour accorder la priorité aux projets qui offrent le meilleur rapport qualité/prix, les autorités responsables des programmes devront disposer d'un outil ou d'un mécanisme d'évaluation approprié. Les États membres seront libres de choisir la forme que celui-ci prendra, mais il est probable que bon nombre d'entre eux continueront d'utiliser les analyses coûts-bénéfices, compte tenu de leur expérience des périodes précédentes et de la simplicité de l'outil.

⁹ Article 4, paragraphe 1, point b), de la proposition de règlement portant dispositions communes, présentée par la Commission — COM (2018) 375 final; article 2, paragraphe 1, point b), de la proposition de règlement relatif au FEDER et au Fonds de cohésion — COM (2018) 372 final), présentée par la Commission.

Selon la proposition de la Commission, le programme devrait comprendre explicitement les projets les plus importants d'un point de vue stratégique, qui feraient l'objet d'un suivi renforcé lors des discussions avec le comité de suivi, ainsi qu'avec la Commission dans le cadre du processus de réexamen annuel. Les projets seraient également soumis à des exigences plus strictes en matière de visibilité et de communication.