III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 8/2020

[présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, et de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE]

sur la proposition 2020/0100 (COD) de la Commission concernant un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la facilité de prêt au secteur public dans le cadre du mécanisme pour une transition juste *[COM(2020) 453 final]*

(2020/C 373/01)

TABLE DES MATIÈRES

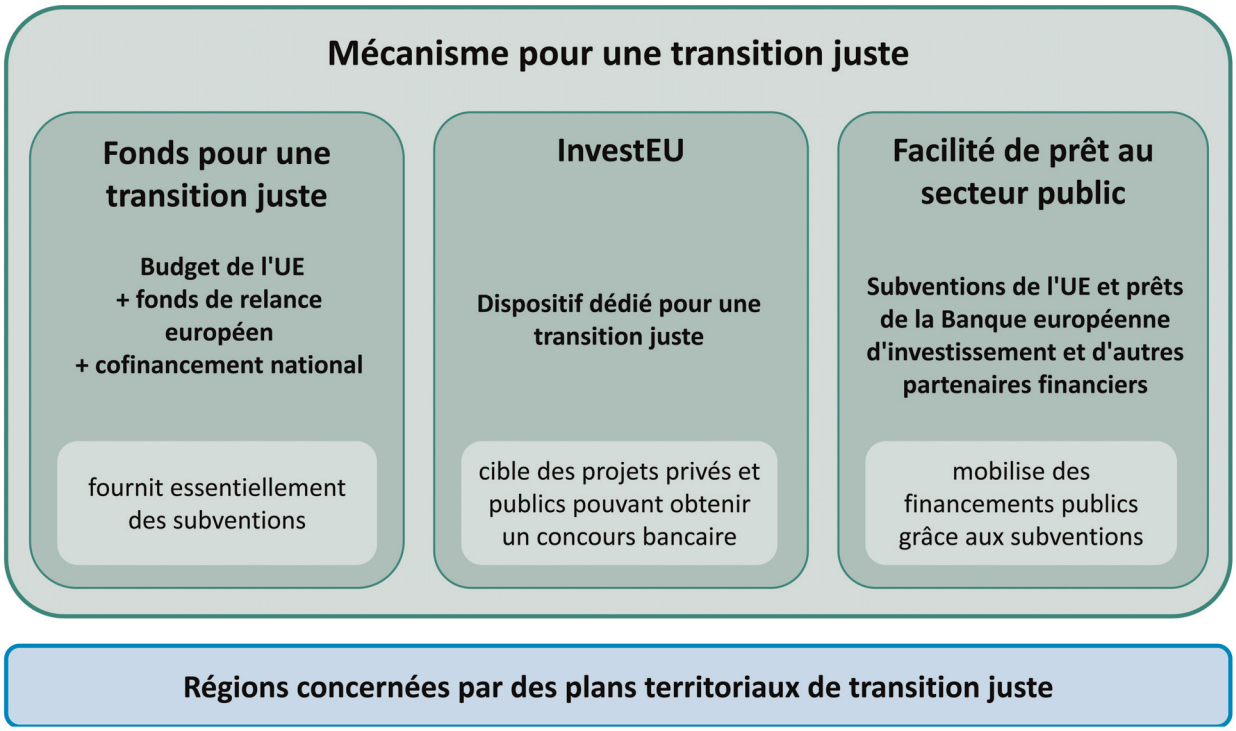
	Points	*Page*
Introduction	1-6	2
Observations générales	7-11	3
Observations particulières	12-22	3
Risque relatif à une subvention non liée aux coûts	12	3
Additionnalité de l'instrument	13-14	3
Objectif climatique et durabilité	15-17	4
Financement de la facilité	18-20	4
Indicateurs de performance	21-22	5

Introduction

1. En décembre 2019, la Commission a adopté sa communication relative au pacte vert pour l'Europe [COM(2019) 640 final], qui vise à transformer l'UE en une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive, caractérisée par l'absence d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources, tout en veillant à ce qu'aucune personne ni aucun endroit ne soient laissés pour compte. En janvier 2020, la Commission a proposé d'établir, dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, un plan d'investissement comprenant un «mécanisme pour une transition juste». Ce mécanisme cible les régions et secteurs les plus touchés par la transition vers une économie neutre pour le climat et combine des subventions et des formes de financement remboursables, comme des prêts, afin de faire face aux incidences sociales, économiques et environnementales de la transition. Le mécanisme est axé sur des plans territoriaux de transition juste et se compose de trois piliers de financement (voir figure 1).

Figure 1

Mécanisme pour une transition juste: structure proposée



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

2. La facilité de prêt au secteur public (ci-après «la facilité») constitue le troisième pilier du mécanisme pour une transition juste. Elle comportera une composante «subvention» d'un montant de 1,5 milliard d'euros financé sur le budget de l'UE et d'une composante «prêt» pouvant aller jusqu'à 10 milliards d'euros de ressources propres, apportés par la Banque européenne d'investissement et, potentiellement, par d'autres partenaires financiers. Selon la Commission ([1]), la facilité devrait permettre de mobiliser entre 25 milliards et 30 milliards d'euros de financements publics au cours de la période 2021-2027.

3. La facilité est une forme de mécanisme de mixage, défini comme un cadre de coopération mis en place entre la Commission et, notamment, des institutions financières de développement ou d'autres institutions financières publiques en vue de combiner des formes d'aide non remboursable (subventions) et remboursable (prêts) ([2]).

4. La facilité a pour objectif spécifique d'accroître les investissements dans le secteur public afin de répondre aux besoins de développement auxquels sont confrontées les régions de l'UE recensées dans les plans territoriaux de transition juste et qui résultent des défis liés à la transition vers une économie neutre pour le climat. À cette fin, la proposition de règlement suggère de faciliter le financement de projets qui ne génèrent pas un flux suffisant de ressources propres et ne seraient pas financés sans l'aide de la composante «subvention» issue du budget de l'UE. Cette composante aiderait par exemple un organisme public à financer un projet qui, sinon, ne serait pas mis en œuvre (ou, du moins, pas dans la même mesure) ou serait retardé à cause de contraintes budgétaires.

([1]) Voir page 25 de la communication de la Commission relative au plan d'investissement pour une Europe durable [COM(2020) 21 final].
([2]) Article 2 des règles financières applicables au budget général de l'Union, juillet 2018.

5. Bien que les trois piliers ciblent tous les mêmes régions et territoires couverts par les plans territoriaux de transition juste, chacun d'entre eux devrait en principe être axé sur des projets présentant des besoins de financement différents. Le Fonds pour une transition juste, qui est le premier pilier, soutient des projets publics au moyen de subventions principalement. InvestEU, le deuxième pilier, peut soutenir des investissements publics et privés générant suffisamment de recettes pour pouvoir bénéficier d'un concours bancaire. La facilité, en tant que troisième pilier, permet de financer des projets du secteur public qui génèrent leurs propres flux de recettes, lesquelles ne suffisent toutefois pas à couvrir les coûts d'investissement.

6. La base juridique de la proposition de la Commission impose une consultation de la Cour des comptes européenne ([3]). Le Parlement européen et le Conseil ont donc demandé à celle-ci d'émettre un avis sur ce texte. Le présent avis répond à cette obligation de consultation. Il se limite à la proposition relative à la facilité de prêt au secteur public au titre du mécanisme pour une transition juste, et complète et réitère certains points de notre avis n° 5/2020 sur la proposition de la Commission établissant le Fonds pour une transition juste [COM(2020) 22 final].

Observations générales

7. Des investissements importants seront nécessaires dans l'ensemble de l'Union pour assurer sa transition vers une économie neutre pour le climat d'ici à 2050. Le soutien de l'UE en vue de garantir que cette transition soit équitable et juste devrait viser les régions les plus touchées et celles où son impact sera le plus important.

8. Les considérants 1 et 5 de la proposition lient la facilité au pacte vert, en réponse aux défis climatiques et environnementaux, afin de soutenir la transition de l'UE vers une économie neutre pour le climat. Cependant, la proposition de règlement n'établit pas de lien clair avec les ambitions de l'UE en matière de climat.

9. Nous avons relevé que la Commission n'avait pas effectué d'évaluation ex ante ni d'analyse d'impact, contrairement à ce que prévoit l'article 209 du règlement financier, qui dispose que les opérations de mixage doivent s'appuyer sur des évaluations ex ante ou sur des analyses d'impact comportant des explications quant au type d'opération financière choisi, compte tenu des objectifs poursuivis ainsi que des risques financiers et des économies qui y sont liés pour le budget. Une telle analyse permettrait d'expliquer pourquoi la Commission a décidé de recourir à un soutien mixte pour le troisième pilier du mécanisme pour une transition juste. Elle permettrait également de cerner les problèmes auxquels s'attaquer, le montant du financement nécessaire, la valeur ajoutée d'un engagement de l'UE, ainsi que les effets attendus des différentes options.

10. Comme aucune analyse des besoins ni aucune évaluation ex ante n'ont eu lieu, il n'est guère aisé de déterminer dans quelle mesure il existe réellement une demande pour la facilité et de présager de son efficacité. Dans ces conditions, il conviendrait que la Commission poursuive l'analyse et le suivi de ces facteurs inconnus dans son rapport annuel sur les instruments financiers, prévu à l'article 250 du règlement financier.

11. La proposition prévoit des fonds pour les régions et territoires qui en ont déjà reçu pour les besoins de développement liés aux objectifs climatiques de l'UE, y compris un financement spécifique de l'Union. Nous n'avons trouvé aucune analyse approfondie des résultats que les précédents financements de l'UE ont produits dans ces régions, ni des besoins restant à couvrir. Selon nous, il est important que les plans de transition juste comportent une analyse de cette question.

Observations particulières

Risque relatif à une subvention non liée aux coûts

12. Afin de réduire la charge financière que constitue le remboursement des prêts pour les bénéficiaires, les subventions accordées au titre de la facilité prendront la forme de financements non liés aux coûts spécifiques des projets. La composante «subvention» peut représenter jusqu'à 15 % (voire 20 % dans les régions moins développées) du prêt. L'article 8, point b), de la proposition de règlement prévoit que les projets ne peuvent bénéficier d'aucune aide au titre d'autres programmes de l'Union. Cette disposition limite le risque de double financement de l'UE. Toutefois, nous estimons que les ressources d'assistance technique et de conseil pourraient ne pas être assujetties à l'obligation visée dans cet article, afin de permettre de dégager des synergies avec d'autres programmes de l'UE soutenant l'élaboration et la mise en œuvre de projets éligibles.

Additionnalité de l'instrument

13. L'article 8, point d), de la proposition dispose que la facilité ne peut soutenir que des projets qui ne génèrent pas un flux de recettes propres suffisant pour leur permettre d'être financés sans le soutien de l'UE. La facilité pourrait ainsi rendre les projets plus abordables, ce qui permettrait aux bénéficiaires de les entreprendre plus tôt et de les réaliser jusqu'au bout. Nous sommes d'avis que cette exigence est nécessaire pour éviter le remplacement d'aides et d'investissements potentiels provenant d'autres sources publiques ou privées et donc garantir l'additionnalité définie à l'article 209, paragraphe 2, point b), du règlement financier.

([3]) Article 322, paragraphe 1, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

14. Il est important que la Commission vérifie et applique bien la condition des flux insuffisants de recettes propres afin que tous les projets sélectionnés répondent effectivement à l'exigence d'additionnalité visée plus haut.

Objectif climatique et durabilité

15. Le considérant 14 de la proposition précise que les conditions d'éligibilité et les critères d'octroi doivent être prévus dans le programme de travail et l'appel à propositions. Toutefois, cette exigence n'est pas clarifiée dans les articles de la proposition de règlement. Selon nous, il serait utile de définir un certain nombre d'exigences de base ou générales au niveau de l'UE pour garantir l'efficacité de la facilité dans les cas où la demande est plus importante que les subventions allouées au niveau national. Il pourrait notamment s'agir des exigences suivantes:

— le projet doit répondre aux besoins recensés dans les plans territoriaux de transition juste,

— la subvention doit être indispensable au bénéficiaire pour concrétiser le projet,

— le projet doit contribuer à la réalisation des objectifs climatiques de l'UE.

16. Par ailleurs, les conditions imposées par la facilité devraient être davantage liées à la réalisation des objectifs climatiques de l'UE, par exemple au moyen de critères établis par la taxonomie de l'Union ([4]) pour les cas où la Commission aurait à évaluer le degré de durabilité d'un investissement du point de vue environnemental. Cela permettrait aussi d'assurer que la facilité ne soutient pas d'activités conduisant à une augmentation nette des émissions de gaz à effet de serre.

17. En outre, la proposition de règlement ne comporte aucune condition selon laquelle les projets devraient satisfaire au principe consistant à «ne pas nuire», en particulier dans le domaine du changement climatique. Les activités exclues par le Fonds pour une transition juste ([5]), qui comprennent les investissements liés à la production, à la transformation, à la distribution, au stockage et à la combustion de combustibles fossiles, devraient également être exclues de la facilité, et ce, afin de garantir que celle-ci ne soutient pas les investissements dans d'autres infrastructures moins polluantes utilisant des combustibles fossiles, qui empêcheraient d'atteindre l'objectif de neutralité climatique. Cela permettrait également d'éviter que des projets rejetés en application de l'article 5 du règlement relatif au Fonds pour une transition juste soient présentés à nouveau en vue d'obtenir un financement au titre de la facilité.

Financement de la facilité

18. La Commission propose de financer la majeure partie de la composante «subvention» avec les excédents estimés du provisionnement de la garantie budgétaire établie par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) ([6]). Le règlement EFSI dispose que la garantie budgétaire de 26 milliards d'euros est provisionnée jusqu'à 35 % (9,1 milliards d'euros) dans un fonds de garantie spécifique afin d'éviter le recours direct au budget de l'UE. La Commission a estimé (en se fondant sur des données de la BEI au 31 décembre 2019) que les pertes potentielles sur l'ensemble seront inférieures au montant provisionné et que plus de 1 milliard d'euros ne sera pas utilisé par le fonds de garantie et pourrait être réaffecté à la facilité.

19. La Commission a effectué ce calcul sur la base d'un certain nombre d'hypothèses avant la crise de la COVID-19. Or celle-ci peut toucher directement de nombreux bénéficiaires de prêts de la BEI couverts par la garantie de l'EFSI et donc se traduire par des appels à garantie plus importants au cours des prochaines années.

20. Dans notre précédent avis sur l'EFSI ([7]), nous avions indiqué que la diminution du taux de provisionnement de 50 % à 35 % dans le cadre de la modification du règlement EFSI (EFSI 2.0) augmentait le risque que le montant affecté au Fonds de garantie soit insuffisant et que des recours directs au budget soient nécessaires. Afin de maintenir une approche prudente pour ce qui est de limiter l'exposition financière globale aux importants passifs éventuels de la garantie de l'EFSI, nous estimons qu'une analyse actualisée s'impose pour s'assurer qu'un montant de 1 milliard d'euros puisse être affecté à la facilité.

([4]) Voir le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil (JO L 198 du 22.6.2020, p. 13).
([5]) Article 5 de la proposition sur l'établissement du Fonds pour une transition juste [COM(2020) 22].
([6]) Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).
([7]) Avis n° 2/2016: «Proroger et renforcer l'EFSI: une proposition prématurée» (JO C 465 du 13.12.2016, p. 1).

Indicateurs de performance

21. Une liste limitée d'indicateurs clés figure en annexe de la proposition de règlement. Il s'agit principalement d'indicateurs de réalisation (par exemple le volume des prêts signés ou le nombre de projets par secteur). Contrairement à la proposition de règlement établissant le Fonds pour une transition juste (qui poursuit des objectifs similaires à ceux de la facilité), celle concernant la facilité ne prévoit pas d'indicateurs de résultat distincts et ne définit pas d'indicateurs de réalisation pour ce qui est de l'impact social et économique de la transition vers une économie neutre pour le climat, pas plus qu'elle ne comporte d'obligation de définir une valeur de référence et une valeur cible pour ces indicateurs. Il n'y a pas non plus d'indicateurs concernant l'incidence environnementale de la transition, ni d'indicateurs donnant des informations claires sur l'objectif visant à soutenir la sortie progressive des secteurs à forte intensité de carbone. De tels indicateurs pourraient être définis dans l'annexe de la proposition de règlement. À défaut, une obligation de les définir pourrait être prévue à l'article 14, paragraphe 3.

22. Des indicateurs proposés, seul l'indicateur de performance clé n° 4 (nombre de projets bénéficiant d'un soutien) est ventilé par région et par territoire visés dans le plan territorial de transition juste. Afin de permettre un suivi adéquat de la mise en œuvre de la facilité, il serait bon que tous les indicateurs proposés, y compris les montants des subventions et des prêts, soient ventilés par région, le cas échéant.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg le 24 septembre 2020.

Par la Cour des comptes
Klaus-Heiner LEHNE
Président