



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Avis n° 5/2020

(présenté en vertu de l'article 288, paragraphe 4, et de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE)

sur les propositions 2020/0006 (COD) de la Commission du 14 janvier 2020 et du 28 mai 2020 relatives à un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds pour une transition juste.

(documents COM(2020) 22 final et COM(2020) 460 final)

Table des matières

	Points
Introduction	01-04
Observations générales	05-09
Observations particulières	10-25
Ressources du FTJ	10-11
Délai d'utilisation des fonds	12-14
Champ d'application du soutien	15-19
Cadre de performance	20-23
Méthode d'allocation des ressources	24-25

Introduction

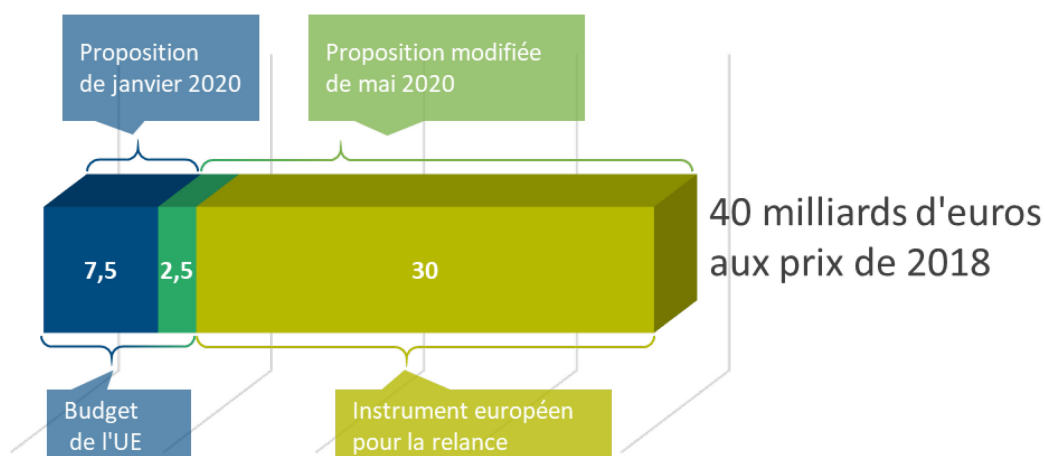
01 En décembre 2019, la Commission a présenté sa communication concernant le Pacte vert pour l'Europe ([COM\(2019\) 640 final](#)), lequel vise à soutenir la transition de l'UE vers une économie transformée et à répondre aux défis du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. En janvier 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.

02 L'aide du mécanisme pour une transition juste serait destinée aux régions et secteurs les plus touchés par la transition vers l'économie verte. Cette aide serait disponible pour faire face aux conséquences 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.

Mécanisme pour une transition juste – Piliers de financement		
un Fonds pour une transition juste (FTJ) , mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée	un dispositif pour une transition juste destiné à mobiliser des investissements privés	une facilité de prêt au secteur public établie avec la Banque européenne d'investissement et soutenue par le budget de l'UE

03 La proposition de règlement établissant le Fonds pour une transition juste présentée en janvier 2020 ([COM\(2020\) 22 final](#)) prévoyait 7,5 milliards d'euros aux prix de 2018, provenant des crédits budgétaires. Le FTJ vient compléter les Fonds proposés relevant de la politique de cohésion pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, lesquels sont couverts par le règlement portant dispositions communes et incluent le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen plus (FSE+) et le Fonds de cohésion (FC). En mai 2020, en réaction à la pandémie de COVID-19, la Commission a modifié sa proposition relative au FTJ ([COM\(2020\) 460 final](#)) en proposant des dépenses supplémentaires de 32,5 milliards d'euros aux prix de 2018 (voir [figure 1](#)).

Figure 1 – Ressources du FTJ (en milliards d'euros aux prix de 2018)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition et de la proposition modifiée relatives au FTJ.

04 La base juridique de la proposition modifiée impose une consultation de la Cour des comptes européenne¹. Le Parlement européen et le Conseil ont donc demandé à la Cour d'émettre un avis sur ces textes. Le présent avis répond à cette obligation de consultation. Il porte uniquement sur les propositions relatives au FTJ et complète nos avis suivants:

- o l'avis n° 1/2018 sur la proposition de la Commission du 2 mai 2018 concernant un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre;
- o l'avis n° 6/2018 sur la proposition de la Commission du 29 mai 2018 relative au règlement portant dispositions communes (COM(2018) 375 final);
- o l'avis n° 2/2020 sur la proposition modifiée de la Commission du 14 janvier 2020 relative au règlement portant dispositions communes (COM(2020) 23 final);
- o l'avis n° 4/2020 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement «REACT-EU» et de règlement portant dispositions communes régissant les Fonds ESI.

Nous entendons publier ultérieurement en 2020 un avis sur la facilité de prêt au secteur public relevant du mécanisme pour une transition juste.

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

Observations générales

05 Des investissements importants seront nécessaires dans toute l'UE pour assurer sa transition vers une économie neutre pour le climat d'ici à 2050. Le soutien de l'UE en faveur de cette transition devrait viser les régions les plus touchées et celles où son impact sera le plus important.

06 Les considérants 6 et 10 de la proposition lient le FTJ 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 d'ici à 2050. Cependant, les articles de la proposition n'établissent pas de lien clair avec les ambitions de l'UE en matière de climat, par exemple en ce qui concerne son objectif spécifique, le champ d'application du soutien, la programmation des ressources du FTJ ou les plans territoriaux de transition juste.

07 Dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), les installations industrielles considérées comme présentant un risque important de fuite de carbone font l'objet d'un traitement particulier. La dérogation définie à l'article 10 *quater* de la directive SEQE² prévoit l'allocation de quotas à titre gratuit dans certains États membres pendant une période transitoire, en soutien à la modernisation du secteur de la production d'électricité dans ces pays³. L'article 10 *quinquies* de la même directive porte sur la mise en place du Fonds pour la modernisation, qui vise à moderniser les systèmes d'énergie, à améliorer l'efficacité énergétique et à assurer une transition juste dans des régions dépendantes du carbone d'ici à 2030. Certaines activités peuvent être soutenues à la fois par le FTJ et par le Fonds pour la modernisation.

08 La proposition prévoit donc des financements supplémentaires pour les régions qui ont déjà bénéficié d'un financement spécifique en faveur de la modernisation du secteur de l'énergie. Nous n'avons trouvé aucune analyse approfondie des résultats que les précédents financements de l'UE ont produits dans ces régions, ni des besoins

² Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et décision (UE) 2015/1814 (JO L 76 du 19.3.2018, p. 3).

³ Voir le rapport n° 14/2018:de l'Agence européenne pour l'environnement intitulé *Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers*, figure 2.12.

restants. Il importe que la question de la coordination et de la complémentarité des différentes sources de financement soit traitée dans les plans de transition juste.

09 Le lien entre la performance et le financement établi dans la proposition est relativement faible, et il existe un risque non négligeable que l'utilisation de ces fonds ne permette pas de mettre un terme à la grande dépendance de certaines régions à l'égard des activités à forte intensité de carbone. Ce risque est accentué par la durée limitée du programme. En effet, si la réduction escomptée de l'emploi dans les secteurs à forte intensité de carbone ne s'est pas concrétisée pas au terme de la période, de nouvelles dépenses risquent de devoir être affectées au financement de la transition.

Observations générales

- nécessité d'un lien plus étroit avec les ambitions de l'UE en matière de climat et d'environnement
- absence d'analyse des résultats produits par les précédents financements pour une transition juste
- lien faible entre la performance et le financement
- risque que la transition doive à nouveau être financée

Observations particulières

Ressources du FTJ

10 Pour l'essentiel, la proposition modifiée sur l'établissement du FTJ fait passer le soutien de 7,5 milliards d'euros à 40 milliards d'euros (aux prix de 2018). La Commission justifie cette augmentation par la crise liée à la pandémie de COVID-19 et par le fait que les capacités de faire face à ses effets diffèrent d'un État membre à l'autre et d'une région à l'autre.

11 La Commission n'a procédé ni à une analyse d'impact spécifique ni à une consultation des parties prenantes pour étayer la nécessité de modifier le montant de l'aide⁴. Elle n'a disposé que d'un délai très court pour élaborer la proposition modifiée et pour évaluer les coûts probables de la transition et l'impact de la crise de la COVID-19. Toutefois, une analyse rigoureuse des besoins permettrait d'assurer une meilleure allocation des ressources financières de l'UE, ainsi que de cibler et de quantifier les objectifs à atteindre.

Ressources du FTJ

- mise à disposition d'un soutien accru pour une transition juste
- nécessité de chiffrer les besoins financiers pour cibler et quantifier les objectifs à atteindre

Délai d'utilisation des fonds

12 Le déploiement des ressources du FTJ dépend de l'adoption rapide du CFP 2021-2027 et des propositions relatives au règlement portant dispositions communes, y compris celle concernant le règlement sur le FTJ. Tout retard dans l'adoption de ces propositions réduira d'autant la période durant laquelle les ressources du FTJ pourront être utilisées. Par ailleurs, la programmation de ce dernier reposera sur les plans de transition juste, qui doivent être conformes aux plans

⁴ Voir également la [Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne concernant les propositions législatives de la Commission pour le prochain CFP](#) du 14 février 2019, ainsi que le point 9 de notre document d'analyse n° 2/2020 sur le processus législatif dans l'UE près de 20 ans après les premières démarches d'amélioration de la réglementation (à paraître prochainement).

nationaux en matière d'énergie et de climat. La Commission ne peut approuver les plans de transition juste qu'après l'adoption du CFP 2021-2027. Selon ses estimations, les États membres ne pourront donc demander un financement au titre de ces plans qu'à partir de la mi-2021, au plus tôt.

13 La proposition de règlement modifiée prévoit que les ressources de l'instrument européen pour la relance (32,8 milliards d'euros aux prix de 2018) doivent être engagées d'ici à 2024 et utilisées d'ici à 2026.

14 Les États membres ne disposent donc que d'un délai très court pour produire les résultats escomptés, ce qui augmente le risque qu'ils n'utilisent pas ces financements ou qu'ils les utilisent sans parvenir à la transition souhaitée.

Délai d'utilisation des fonds

- tout retard dans l'adoption des propositions sur le CFP et du règlement portant dispositions communes réduira encore le temps disponible
- les États membres éprouveront des difficultés à utiliser efficacement les fonds dans le délai proposé

Champ d'application du soutien

15 L'article 2 de la proposition dispose que le FTJ contribue à l'objectif spécifique unique qui consiste à «permettre aux régions et aux personnes de faire face aux conséquences sociales, économiques et environnementales de la transition vers une économie neutre pour le climat». La proposition prévoit en outre que les plans de transition juste doivent être conformes aux plans des États membres en matière d'énergie et de climat. La réalisation des objectifs du FTJ dépend donc de ces plans nationaux⁵. Les mesures pouvant être prises seront dès lors très largement tributaires des choix opérés par les États membres dans leurs plans de transition juste et de l'approbation de ces plans par la Commission. Nous estimons qu'il est essentiel que les plans de transition juste comportent des engagements clairs concernant le soutien de projets de transition en phase avec les objectifs climatiques de l'UE.

16 Les activités éligibles au FTJ tel qu'il est proposé répondent avant tout aux objectifs sociaux et économiques, et, dans une moindre mesure, aux objectifs

⁵ Avis n° 2/2020 sur la proposition modifiée de la Commission du 14 janvier 2020 relative au règlement portant dispositions communes (COM(2020) 23 final), point 7.

environnementaux. La proposition autorise en effet des investissements dans la réhabilitation et la décontamination de sites, ainsi que dans les projets d'assainissement et de réaffectation des terrains (article 4, paragraphe 2, point f)). Or, en vertu du principe du pollueur-payeur⁶, les coûts liés à l'assainissement ou à la décontamination des terres doivent normalement être supportés par l'auteur des dommages.

17 Selon le considérant 10 de la proposition, seules les activités durables visant à contribuer activement à une économie circulaire et neutre pour le climat devraient figurer dans les plans de transition juste et être éligibles à un financement, dans le plein respect des plans nationaux en matière d'énergie et de climat. Pour garantir la cohérence avec les objectifs climatiques de l'UE, il serait utile que le règlement exclue explicitement du champ d'application du soutien les activités conduisant à une augmentation nette des émissions de gaz à effet de serre.

18 Les activités éligibles doivent être conformes au principe de «ne pas nuire», afin d'éviter les conséquences négatives involontaires, notamment en matière de changement climatique. L'article 5, point d), de la proposition exclut explicitement du champ d'application du soutien du FTJ les investissements liés à la production, à la transformation, à la distribution, au stockage ou à la combustion de combustibles fossiles. Tous les investissements dans des combustibles fossiles (par exemple dans le gaz naturel ou le pétrole) risquent de devenir des «actifs délaissés»⁷.

19 L'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, autorise le financement des investissements productifs dans des entreprises autres que des PME dans certaines régions, lorsqu'ils sont «nécessaires à la mise en œuvre du plan territorial de transition juste». Le cas échéant, ce plan doit comporter une liste exhaustive des entreprises concernées ainsi qu'une justification de la nécessité de les soutenir (article 7, paragraphe 2, point h)). Nous estimons qu'en pratique, les financements en faveur d'entreprises autres que les PME devraient constituer une exception, et être liés à l'accélération de la réduction des émissions de CO₂.

⁶ Voir la [directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux \(JO L 143 du 30.4.2004, p. 56\)](#).

⁷ Voir le document d'analyse n° 01/2017 intitulé «[L'action de l'UE dans le domaine de l'énergie et du changement climatique \(Analyse panoramique\)](#)», points 211 et 212.

Champ d'application du soutien	<ul style="list-style-type: none">• nécessité d'un engagement clair en faveur des objectifs climatiques de l'UE dans les plans de transition juste• les activités conduisant à une augmentation nette des émissions de gaz à effet de serre devraient être explicitement exclues du champ d'application
---	--

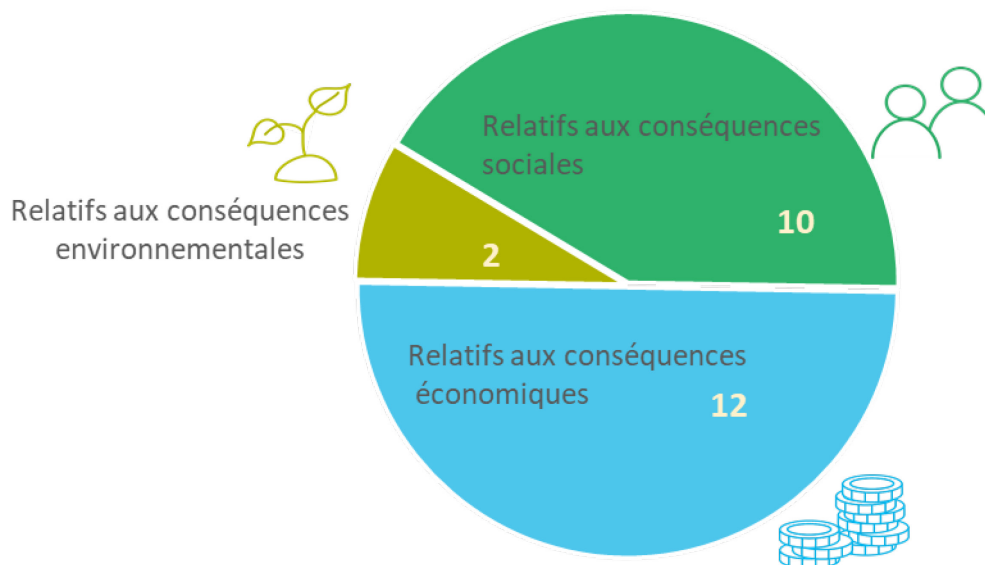
Cadre de performance

20 Le règlement FTJ propose des indicateurs communs de réalisation et de résultat, qui sont en grande partie alignés sur ceux proposés pour le FEDER et le FSE+. Ces indicateurs faciliteront l'agrégation et l'analyse des données relatives à la performance⁸.

21 Comme le montre la *figure 2*, les indicateurs de réalisation concernent principalement les conséquences économiques et sociales de la transition vers une économie neutre pour le climat, plutôt que ses conséquences environnementales. Les indicateurs communs proposés pour le FTJ ne rendent pas clairement compte de la réalisation de l'objectif de sortie progressive des secteurs à forte intensité de carbone.

⁸ Avis n° 6/2018 sur la proposition de la Commission du 29 mai 2018 relative au règlement portant dispositions communes (COM(2018) 375 final), point 59, et avis n° 2/2020 sur la proposition modifiée de la Commission du 14 janvier 2020 relative au règlement portant dispositions communes (COM(2020) 23 final), point 7.

Figure 2 – Nombre d'indicateurs de réalisation proposés pour le FTJ



RCO 38 – Superficie de sols réhabilités bénéficiant d'un soutien
RCO 39 – Systèmes installés de surveillance de la pollution de l'air

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'annexe III du règlement FTJ proposé.

22 La proposition de règlement sur le FTJ prévoit des corrections financières si 65 % au moins de la valeur cible fixée pour chaque indicateur commun ne sont pas atteints. Les corrections financières fondées sur des objectifs de performance étant de nature à renforcer l'obligation de rendre compte des résultats obtenus, nous avons précédemment invité la Commission et les législateurs à envisager de clarifier la méthodologie relative à la détermination des corrections financières (par exemple pour ce qui est de l'évaluation de la validité des objectifs fixés, de la constatation du manque de résultats et de l'application de corrections financières)⁹.

23 Même si l'application de telles corrections financières reviendrait à introduire une certaine conditionnalité liée à la performance, l'effet incitatif pâtirait de l'ampleur du déficit de performance qui peut être enregistré sans s'exposer à aucune correction, et du fait que les indicateurs communs ne rendent pas clairement compte de la réalisation de l'objectif de sortie progressive des secteurs à forte intensité de carbone. Nous avons déjà constaté par le passé, dans d'autres domaines d'action, que l'obtention de résultats largement inférieurs aux valeurs cibles risquait de n'avoir

⁹ Avis n° 2/2020 sur la proposition modifiée de la Commission du 14 janvier 2020 relative au règlement portant dispositions communes (COM(2020) 23 final), points 11 et 12.

guère d'incidence sur le financement de l'UE¹⁰. Il serait préférable de recourir à un modèle de mise en œuvre qui lie le décaissement des fonds à la réalisation des objectifs. Une telle approche pourrait être combinée avec l'obligation de rembourser le financement si les engagements pris dans les plans territoriaux de transition juste ne sont pas maintenus pendant une période déterminée.

Cadre de performance

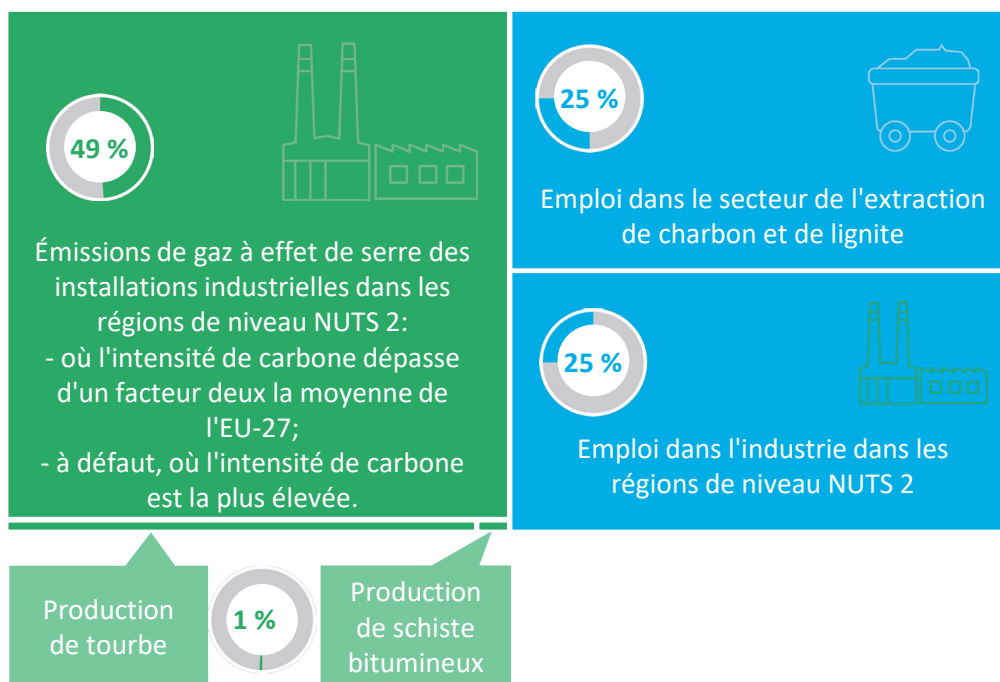
- les indicateurs communs ne rendent pas clairement compte de la sortie progressive des secteurs à forte intensité de carbone
- les corrections financières liées au fait que les valeurs cibles n'ont pas été atteintes sont de nature à renforcer l'obligation de rendre compte des résultats obtenus, mais un modèle de mise en œuvre liant le décaissement des fonds à la réalisation des objectifs serait préférable

Méthode d'allocation des ressources

24 L'annexe I du règlement FTJ objet de la proposition modifiée prévoit une méthode d'allocation des ressources du FTJ sous la forme d'enveloppes financières accordées aux États membres, avec un plafond de 8 milliards d'euros (aux prix de 2018) — voir *figure 3*. La Commission nous a fait savoir que face à la difficulté de trouver des données fiables disponibles à l'échelle régionale et territoriale, elle avait décidé d'utiliser le niveau NUTS 2 comme base d'allocation, alors que les plans territoriaux de transition juste s'appuient sur un niveau plus détaillé (NUTS 3).

¹⁰ Avis n° 7/2018 sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020, point 8.

Figure 3 – Critères d'allocation des ressources du FTJ



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'annexe I du règlement FTJ proposé.

25 La méthode d'allocation tient compte d'un ensemble de conditions préexistantes pour les États membres, mais la conditionnalité liée à la performance est faible. Dès lors, deux États membres ayant des besoins similaires en matière de transition (quantifiés suivant la méthode d'allocation proposée) pourraient bénéficier d'un niveau de financement similaire, même si l'un d'entre eux s'engage (et réussit) à fermer des activités à forte intensité de carbone, tandis que l'autre se limite à les réduire, fût-ce temporairement. Bien qu'elle permette de viser les régions les plus touchées, la méthode d'allocation proposée n'incite pas suffisamment à opérer la transformation structurelle profonde et majeure requise pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE.

<p>Méthode d'allocation des ressources</p>	<ul style="list-style-type: none"> • aucun lien avec le niveau d'ambition des États membres en matière de climat • n'incite guère à opérer une transformation structurelle majeure
---	--

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 20 juillet 2020.

Par la Cour des comptes

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H Le', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne

Président