

Rapport spécial

Démonstration du captage et du stockage du carbone ainsi que des énergies renouvelables innovantes à l'échelle commerciale dans l'UE: les progrès enregistrés au cours de la dernière décennie n'ont pas répondu aux attentes

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Samo Jereb, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Jerneja Vrabič, attachée de cabinet; M. Helder Faria Viegas, manager principal; M. Stefan Den Engelsen, chef de mission; M^{me} Oana Dumitrescu, M. Joachim Otto, M. Ernesto Roessing, M. Juan Antonio Vazquez Rivera et M^{me} Anna Zalega, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par M^{me} Zuzanna Filipski.



De gauche à droite: Ernesto Roessing, Jerneja Vrabič, Stefan Den Engelsen, Samo Jereb, Helder Faria Viegas et Oana Dumitrescu.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire	
Abréviations, sigles et acronymes	
Synthèse	I - X
Introduction	1 - 14
Soutien de l'UE aux projets de démonstration dans le secteur de l'énergie à faibles émissions de carbone	1 - 10
Le programme énergétique européen pour la relance (PEER)	4
L'initiative NER 300	5 - 8
Autres initiatives de l'UE destinées à soutenir les projets de démonstration dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone	9 - 10
Un besoin constant d'innovation dans le domaine des énergies propres	11 - 14
Étendue et approche de l'audit	15 - 18
Observations	19 - 107
Le programme PEER et l'initiative NER 300 fixent tous deux des objectifs ambitieux pour le captage et le stockage du carbone ainsi que pour la production d'énergies renouvelables innovantes	19 - 36
Le programme PEER n'a pas rempli ses objectifs ambitieux en matière de captage et de stockage du carbone...	20 - 22
... mais a apporté une contribution positive au secteur - en évolution rapide - de l'énergie éolienne en mer	23 - 27
L'initiative NER 300 n'a donné lieu à la mise en œuvre d'aucun projet concluant de captage et de stockage du carbone...	28 - 30
... et n'est pas non plus en passe de produire l'impact escompté en ce qui concerne les énergies renouvelables innovantes	31 - 36
Les projets NER 300 et PEER ont pâti de conditions d'investissement défavorables	37 - 55

Le climat d'investissement pour les projets de démonstration a pâti de l'incertitude des cadres et des politiques réglementaires	41 - 48
Pour les projets CSC, les principaux obstacles ont été la diminution du prix du marché du carbone et l'absence d'autres sources de soutien et de revenu	49 - 55
La conception de l'initiative NER 300 a limité la capacité de la Commission et des États membres à réagir à l'évolution de la situation	56 - 85
Le modèle de financement retenu pour l'initiative NER 300 n'a pas permis de réduire efficacement les risques inhérents aux projets de démonstration	57 - 65
Les processus de sélection et de prise de décision applicables aux projets NER 300 étaient complexes	66 - 79
D'autres caractéristiques de l'initiative NER 300 ont freiné sa capacité à réagir à l'évolution de l'environnement	80 - 85
La coordination et les dispositions en matière d'obligation de rendre compte doivent être améliorées	86 - 107
Malgré des progrès plus lents que prévu, le plan SET permet d'améliorer la coordination en Europe	87 - 93
Les services de la Commission doivent améliorer leur coordination interne et la cohérence du soutien de l'UE aux projets de démonstration à faibles émissions de carbone	94 - 103
Les dispositions en matière d'obligation de rendre compte en ce qui concerne l'initiative NER 300 ne sont pas suffisamment claires	104 - 107
Conclusions et recommandations	108 - 127

Annexe I – Chronologie des principaux événements politiques et économiques, mis en correspondance avec différents éléments examinés dans le cadre de l'audit

Annexe II – Vue d'ensemble de l'état d'avancement de l'initiative NER 300 en mars 2018

Annexe III – Principaux facteurs économiques et réglementaires ayant une incidence sur l'avancement des programmes NER 300 et PEER

Annexe IV – Exemples de procédures de sélection appliquées pour des programmes innovants dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone

Annexe V – Programmes de l'UE finançant les innovations dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone. Un éventail complexe

Réponses de la Commission

GLOSSAIRE

Bancabilité: la bancabilité s'entend généralement comme un critère appliqué par une banque, en l'occurrence la capacité d'un projet à générer suffisamment de recettes pour pouvoir bénéficier d'un concours bancaire.

CCUS: captage, stockage et utilisation du carbone. Les programmes de recherche de l'UE permettent désormais de financer la recherche dans le domaine du captage, du stockage et de l'utilisation du carbone. L'utilisation du carbone capté comme matière première pour les procédés industriels et chimiques pourra en faire un produit négociable et générateur de recettes.

Comité des changements climatiques: voir «comitologie».

Comitologie: le terme «comitologie» désigne un ensemble de procédures par lesquelles la Commission européenne exerce les pouvoirs d'exécution qui lui ont été conférés par le législateur européen, assistée des comités de représentants des pays de l'UE. Ces comités de comitologie, présidés par un fonctionnaire de la Commission, donnent un avis sur les actes d'exécution proposés par celle-ci¹. Pour l'initiative NER 300, il s'agit du comité des changements climatiques.

Décision d'investissement définitive: pour un projet énergétique, le conseil d'administration d'une entreprise prend une décision d'investissement définitive après avoir réalisé une étude d'ingénierie de base, obtenu toutes les autorisations préalables et confirmé les sources de financement pour le montant total de l'investissement. Une fois la décision d'investissement définitive prise par le conseil d'administration, les travaux liés au projet (ingénierie, passation de marchés et construction) peuvent commencer.

Évaluation diligente: dans le présent rapport, il s'agit de l'évaluation, par la BEI, de la viabilité technique et financière d'une demande de subvention au titre de l'initiative NER 300 pour un projet donné.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html>.

Instrument financier: un instrument financier est un outil destiné à fournir une aide financière provenant du budget de l'UE sous la forme de prêts, de garanties et de (quasi-)fonds propres, pour la mise en œuvre de projets². Selon la norme comptable internationale 32, un instrument financier est «tout contrat qui donne lieu à un actif financier d'une entité et à un passif financier ou à un instrument de capitaux propres d'une autre entité».

Réserve destinée aux nouveaux entrants: la réserve destinée aux nouveaux entrants est une réserve communautaire de 780 millions de quotas d'émission créée dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) mis en place par l'UE pour la période 2013-2020. Durant cette période, les nouveaux opérateurs assujettis au SEQE de l'UE peuvent solliciter l'allocation de quotas prélevés de cette réserve. Ces quotas sont alloués selon le principe du «premier arrivé, premier servi». En 2012, 300 millions de quotas de cette réserve ont été affectés au financement de l'initiative NER 300.

² Voir le rapport spécial n° 19/2016 de la Cour des comptes européenne intitulé «Instruments financiers et exécution du budget de l'UE: quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013?».

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

6 ^e PC/7 ^e PC/9 ^e PC	Sixième/septième/neuvième programme-cadre de recherche
AEE	Agence européenne pour l'environnement
AIE	Agence internationale de l'énergie
BEI	Banque européenne d'investissement
CCC	Comité des changements climatiques
CCUS	Captage, stockage et utilisation du carbone
CFD	Contrat financier pour différences
CSC	Captage et stockage du carbone
EFSI	Fonds européen pour les investissements stratégiques (également appelé plan Juncker)
Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
Horizon 2020	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (qui correspond au 8 ^e PC)
IRENA	Agence internationale pour les énergies renouvelables
JRC	Centre commun de recherche
MFPR	Mécanisme de financement avec partage des risques
MIE	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
NER 300	(pour <i>New Entrants' Reserve 300</i>) Réserve destinée aux nouveaux entrants
PCN	Point de contact national (pour l'initiative NER 300, par exemple)
PEER	Programme énergétique européen pour la relance
SEQE de l'UE	Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne
SER	Sources d'énergie renouvelables

SYNTHÈSE

I. En 2007, l'UE a présenté son train de mesures sur le climat et l'énergie pour 2020, qui prévoyait l'utilisation et le développement accrus de sources d'énergie renouvelables et de technologies sobres en carbone. L'UE et ses États membres ont pris des mesures pour soutenir les énergies renouvelables innovantes ainsi que la construction et l'exploitation d'installations de production d'électricité et d'installations industrielles de captage et de stockage du carbone, afin d'accélérer la démonstration des premières installations commerciales.

II. En 2009, l'UE a lancé le Programme énergétique européen pour la relance (PEER), doté d'un budget de 1,6 milliard d'euros, dans le but de soutenir le captage et le stockage du carbone (CSC) ainsi que les projets d'éoliennes en mer. Au même moment, l'UE a créé la réserve destinée aux nouveaux entrants (NER 300), financée par la vente de 300 millions de quotas d'émissions (2,1 milliards d'euros), afin de soutenir les projets CSC et les projets innovants liés aux énergies renouvelables.

III. Au cours de la même période, l'UE a également financé des activités de démonstration en matière d'énergie et contribué aux instruments financiers gérés par la BEI dans le cadre de programmes de recherche. Elle s'est efforcée de mettre davantage en adéquation le financement et les priorités en matière d'innovation dans le domaine de l'énergie grâce au plan stratégique pour les technologies énergétiques (plan SET), lancé en 2008 et actualisé en 2015 pour répondre aux priorités de l'union de l'énergie.

IV. L'UE atteindra vraisemblablement ses objectifs en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2020. Toutefois, selon l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), elle doit intensifier considérablement ses efforts pour pouvoir réaliser les ambitions globales qu'elle s'est fixées en matière d'économie à faible intensité de carbone pour 2050.

V. Notre principal objectif était de déterminer si les mesures prises par l'UE pour soutenir la démonstration à l'échelle commerciale du CSC et des technologies innovantes liées aux énergies renouvelables entre 2008 et 2017 grâce aux programmes NER 300 et PEER ont été bien conçues, gérées et coordonnées, et si ces programmes ont permis de réaliser les

progrès escomptés en contribuant au déploiement commercial du CSC et des énergies renouvelables innovantes.

VI. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'aucun de ces programmes n'a conduit au déploiement du CSC dans l'UE. Le programme PEER a contribué au développement du secteur de l'énergie éolienne en mer, mais l'initiative NER 300 n'a pas permis d'accomplir les progrès escomptés pour soutenir la démonstration d'un plus large éventail de technologies innovantes liées aux énergies renouvelables.

VII. Des conditions d'investissement défavorables, parmi lesquelles l'incertitude des cadres et des politiques réglementaires, ont nui à l'avancement d'un grand nombre de projets innovants liés aux énergies renouvelables et de projets CSC. L'échec du déploiement du CSC s'explique en grande partie par le faible prix du carbone sur le marché après 2011.

VIII. Nous avons en outre constaté que la conception de l'initiative NER 300 a limité la capacité de la Commission et des États membres à réagir efficacement à l'évolution de la situation. En particulier, le modèle de financement retenu ne se justifiait pas lorsque la base juridique de l'initiative NER 300 a été intégrée à la directive sur le système d'échange de quotas d'émission, et n'a pas permis de réduire efficacement les risques pour les projets de démonstration. Les processus de sélection des projets et de prise de décision étaient complexes, et d'autres caractéristiques de conception ont limité la flexibilité de l'initiative.

IX. Enfin, nous avons observé que la coordination et les dispositions en matière d'obligation de rendre compte doivent être améliorées. Même si les progrès ont été plus lents que prévu, le plan SET permet une meilleure harmonisation des priorités et des ressources publiques et privées. Les services concernés de la Commission doivent améliorer leur coordination afin de renforcer la cohérence du soutien de l'UE à des projets de démonstration à faible intensité de carbone. Par ailleurs, les dispositions en matière d'obligation de rendre compte pour les entités chargées de la gestion de l'initiative NER 300 ne sont pas suffisamment claires.

X. L'UE s'apprête à lancer le Fonds pour l'innovation en remplacement de l'initiative NER 300, et prévoit d'accélérer la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons à la Commission:

- de créer les conditions pour que l'aide de l'UE en faveur de tels projets soit plus efficace;
- d'améliorer les procédures de sélection des projets et de prise de décision du Fonds pour l'innovation par rapport à celles de l'initiative NER 300, et de faire en sorte que celui-ci soit suffisamment flexible pour pouvoir réagir aux évolutions extérieures;
- d'améliorer sa coordination interne afin que le soutien de l'UE soit ciblé de manière plus cohérente;
- de garantir l'obligation de rendre compte de l'utilisation des financements du Fonds pour l'innovation et de l'initiative NER 300.

INTRODUCTION

Soutien de l'UE aux projets de démonstration dans le secteur de l'énergie à faibles émissions de carbone

1. En 2007 et 2008, l'UE a élaboré son paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020, un ensemble d'actes législatifs contraignants. Ces actes ont été adoptés en 2009 aux fins d'assurer la réalisation, par l'UE, des objectifs climatiques et énergétiques qu'elle s'est fixés pour 2020. Trois objectifs y étaient définis: réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre (par rapport aux niveaux de 1990), production de 20 % de l'énergie à partir de sources renouvelables dans l'UE et augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.
2. Dans ce contexte, la Commission a été invitée, dans les conclusions de la présidence du Conseil européen de juin 2008³, à présenter un mécanisme visant à garantir la construction et l'exploitation, d'ici 2015, d'un maximum de 12 installations (voir **encadré 1**) de démonstration pour la production commerciale d'électricité avec captage et stockage du dioxyde de carbone (CSC - voir description à la **figure 1**).

Encadré 1 — Démonstration de technologies innovantes à une échelle commerciale

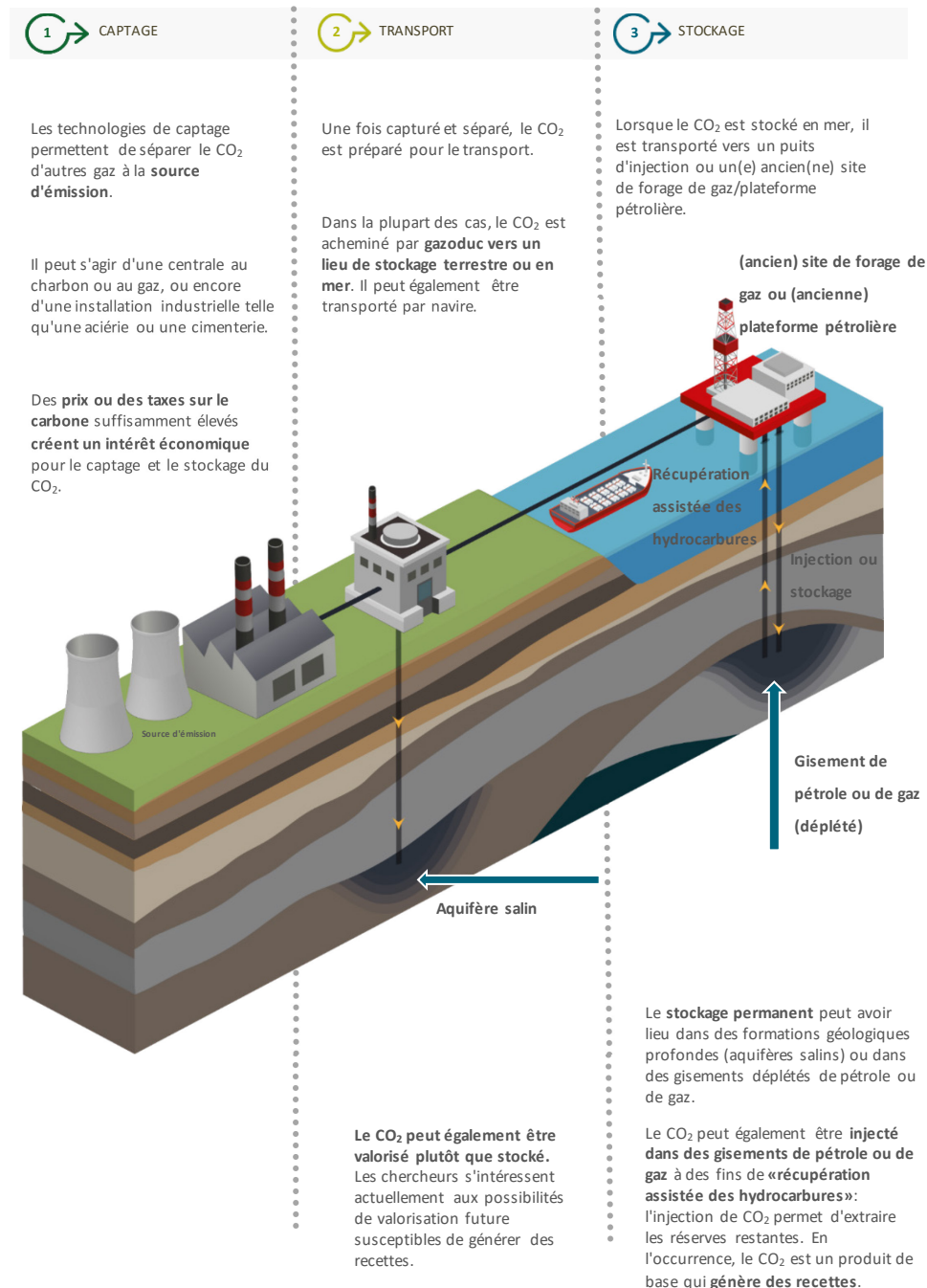
Plusieurs étapes interviennent entre la recherche sur les nouvelles technologies et leur pénétration sur le marché. On appelle démonstration l'étape au cours de laquelle une nouvelle technologie est suffisamment testée et éprouvée pour pouvoir passer à la commercialisation. Si les résultats sont bons, le marché investira et la technologie pourra être pleinement adoptée. Des projets de démonstration fructueux permettent donc à la société de disposer de technologies abordables pour un approvisionnement en énergie propre, sûr et compétitif.

Les projets de démonstration rencontrent souvent des difficultés à franchir cette étape. Étant donné leur taille, ils nécessitent des investissements en capital considérables. En outre, ils comportent des risques technologiques élevés, et les réalisations et les recettes potentielles sont incertaines. Ils sont généralement trop risqués pour attirer suffisamment d'investissements privés, et différentes formes d'aides publiques sont nécessaires pour faire avancer la technologie. Les technologies qui ne

³ Conclusions de la présidence du Conseil européen des 19 et 20 juin 2008, document n° 11 018/1/08 du 17 juillet 2008, paragraphe 45.

franchissent pas cette étape sont bloquées dans ce que l'on appelle la «vallée de la mort» commerciale.

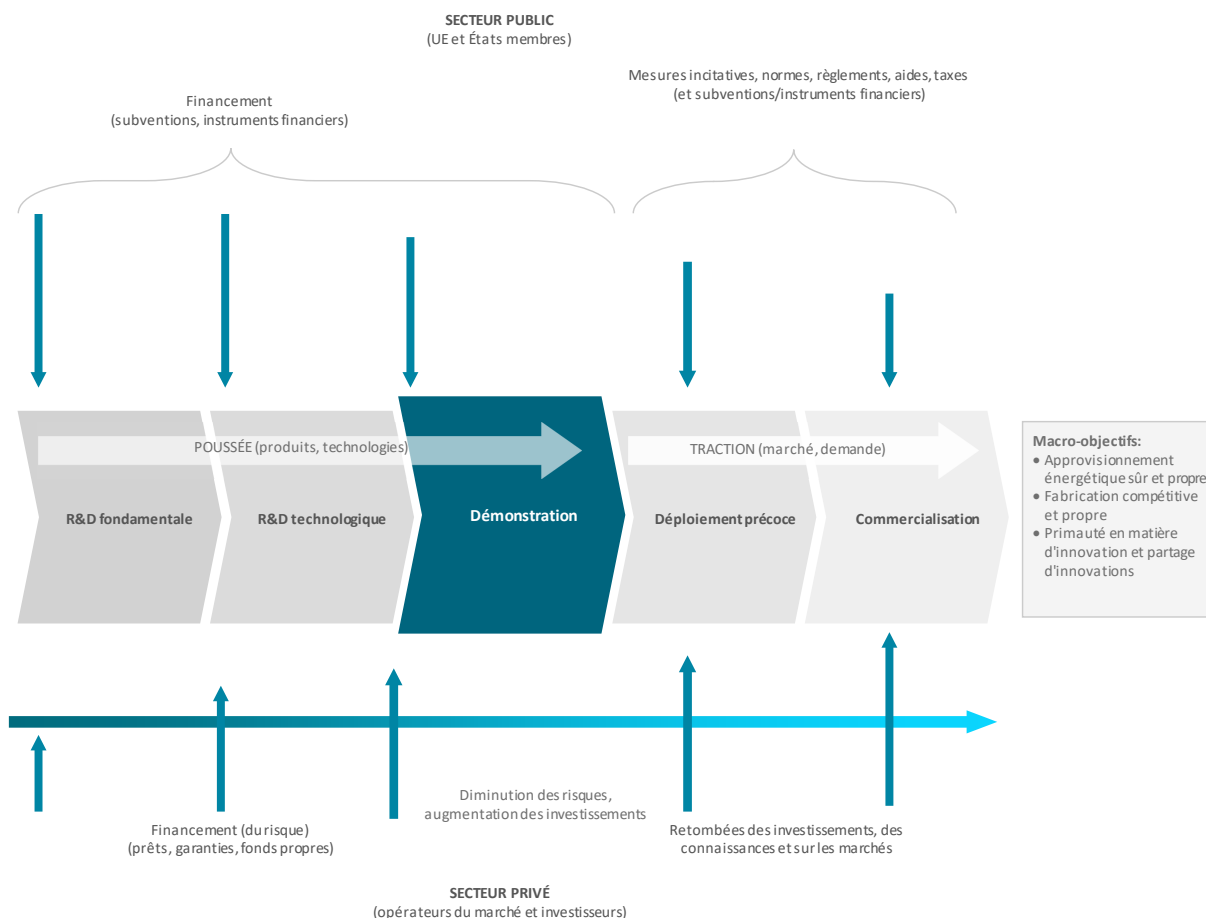
Figure 1 – Captage et stockage du carbone



Source: Cour des comptes européenne.

3. Après 2008, l'UE a lancé deux grands programmes visant à soutenir la démonstration à l'échelle commerciale (voir **figure 2**) du CSC et des énergies renouvelables innovantes.

Figure 2 – Soutien à la phase de démonstration du cycle de l'innovation



Source: Adaptation, par la Cour des comptes européenne, de modèles et de documents du GIEC et de la Commission.

Le programme énergétique européen pour la relance (PEER)

4. Le premier grand programme européen soutenant la démonstration commerciale du CSC ainsi que l'énergie éolienne en mer a été le **programme énergétique européen pour la relance (PEER), lancé en 2009**⁴. Le PEER, qui s'inscrivait dans un plan de relance économique plus vaste⁵, était doté d'un budget total de 4 milliards d'euros affecté à l'octroi de subventions aux projets, dont 1 milliard d'euros pour le programme de démonstration du

⁴ Règlement (CE) n° 663/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un programme d'aide à la relance économique par l'octroi d'une assistance financière communautaire à des projets dans le domaine de l'énergie (JO L 200 du 31.7.2009, p. 31).

⁵ Document COM(2008) 800 final du 26 novembre 2008 intitulé «Un plan européen pour la relance économique».

CSC et 565 millions d'euros pour l'énergie éolienne en mer. Les subventions accordées au titre du PEER contribuaient généralement aux dépenses en capital destinées à la planification, au développement et à la construction.

L'initiative NER 300

5. L'UE a créé la réserve destinée aux nouveaux entrants (NER 300) en 2009 dans le cadre de son système d'échange de quotas d'émission (SEQE) afin de soutenir les projets de démonstration commerciale pour le CSC et les énergies renouvelables innovantes⁶. Les technologies liées aux énergies renouvelables qu'elle vise à soutenir sont illustrées à la **figure 3**.

Figure 3 – Sources d'énergie renouvelables innovantes soutenues par l'initiative NER 300



Source: Cour des comptes européenne.

6. Les projets de démonstration soutenus par l'initiative NER 300 permettent de capter et de stocker le CO₂ ou de produire des énergies renouvelables propres. Ils pourront donc participer à la réalisation des objectifs de réduction des émissions à l'horizon 2020 s'ils sont

⁶ Voir la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (JO L 140 du 5.6.2009, p. 63).

mis en œuvre d'ici là. Cependant, ils visent principalement à démontrer le potentiel commercial des technologies sélectionnées et à contribuer davantage et à long terme à une économie à faible intensité de carbone après 2020 si ces technologies sont appliquées en Europe et dans le monde⁷. Le soutien aux «précurseurs» devait concourir à l'ambition de l'UE d'être un acteur mondial de premier plan en matière de développement de technologies liées aux énergies renouvelables⁸.

7. La directive SEQUE-UE a mis de côté 300 millions de quotas provenant de la réserve destinée aux nouveaux entrants du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Ces quotas ont été vendus par la BEI. Le produit de la vente, qui s'est élevé à 2,1 milliards d'euros, a servi à financer l'initiative. La coordination globale de celui-ci incombe à la Commission. Les États membres désignent les points de contact nationaux (PCN) et ont un certain nombre de responsabilités⁹. La Commission a accordé un financement à 39¹⁰ projets en 2012 et 2014 dans le cadre des deux appels à propositions prévus par la législation. La BEI gère les fonds octroyés mais non encore versés¹¹.

8. Tant les coûts d'investissement additionnels que les coûts opérationnels supplémentaires liés à la réalisation et à la mise en œuvre des projets innovants étaient

⁷ Considérant 10 de la décision 2010/670/UE de la Commission du 3 novembre 2010 établissant les critères et les mesures pour le financement de projets commerciaux de démonstration axés sur le captage et le stockage géologique du CO₂ sans danger pour l'environnement, ainsi que de projets de démonstration de technologies innovantes liées aux énergies renouvelables, dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté établi par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (décision NER 300) (JO L 290 du 6.11.2010, p. 39).

⁸ Document COM(2009) 519/4 intitulé «Investir dans le développement des technologies à faible intensité carbonique (Plan SET)».

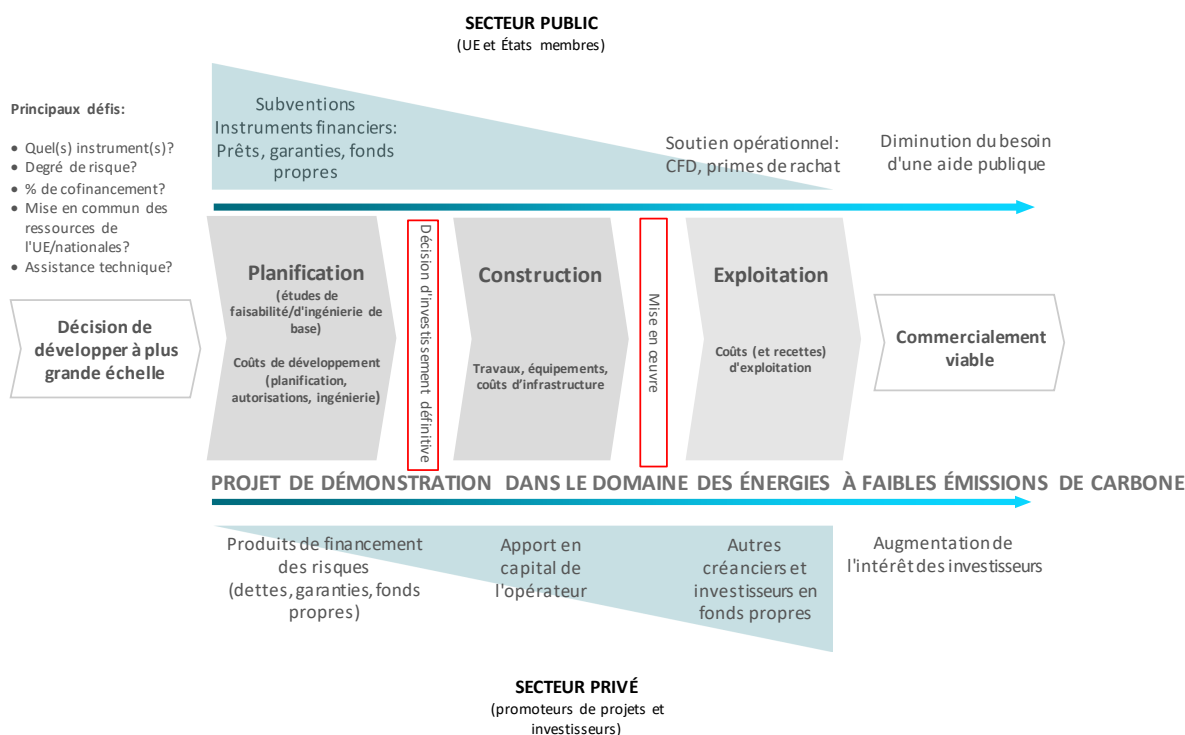
⁹ À savoir, notamment, le recensement des projets éligibles, la signature et la gestion des instruments juridiquement contraignants (contrats) relatifs aux projets, le suivi des projets, la communication de rapports à la Commission et la transmission aux projets des paiements de la BEI. Voir la **figure 10** pour une vue d'ensemble.

¹⁰ 38 projets liés aux énergies renouvelables et un projet de captage et stockage du carbone.

¹¹ La gestion de ces actifs a produit à ce jour quelque 70 millions d'euros de recettes supplémentaires. Fin 2017, la Commission avait débloqué 39 millions d'euros d'actifs de l'initiative NER 300 pour rémunérer la BEI pour l'exécution de tâches qui lui avaient été confiées. Cette rémunération ne peut dépasser 45 millions d'euros, soit 2,1 % du total des recettes, qui s'élèvent à 2,1 milliards d'euros.

éligibles (pendant cinq ans dans le cas des énergies renouvelables et dix ans dans celui des projets CSC) au financement NER 300 à hauteur de 50 % des coûts escomptés. Les subventions accordées au titre de l'initiative NER 300 sont versées sous la forme de tranches annuelles une fois que le projet a commencé, c'est-à-dire lorsque le CO₂ est capturé et stocké ou que des énergies renouvelables sont produites et que des dépenses opérationnelles sont supportées, à moins que les États membres demandent et garantissent un financement préalable pour une partie ou la totalité de la subvention accordée. La **figure 4** décrit les défis et les différentes étapes du financement d'un projet de démonstration dans le domaine de l'énergie.

Figure 4 – Financement d'un projet de démonstration dans le domaine de l'énergie



Source: Cour des comptes européenne.

Autres initiatives de l'UE destinées à soutenir les projets de démonstration dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone

9. Au cours de la même période, les volets énergie des programmes-cadres de recherche de l'UE, le **7^e PC** (2007-2013) et **Horizon 2020** (2014-2020), ont soutenu des projets de démonstration dans un large éventail de technologies énergétiques. Des fonds provenant du budget de l'UE sont également versés, ou l'ont été, dans le cadre de ces programmes à des

instruments financiers gérés par la BEI, tels que le **mécanisme de financement du partage des risques** (2007-2013) et **InnovFin** (2014-2020), qui comport(ai)ent des objectifs en matière de démonstration énergétique.

10. Parallèlement au déploiement de ces mécanismes de financement, l'UE s'est efforcée de mettre davantage en adéquation le financement et les priorités en matière d'innovation dans le domaine de l'énergie grâce au plan stratégique pour les technologies énergétiques (**plan SET**) approuvé par le Conseil en 2008¹². Ce plan a été mis à jour en 2015 (**plan SET intégré**) afin de l'aligner sur les priorités de l'union de l'énergie en matière de recherche et d'innovation (R&I). Tous les mécanismes de financement décrits plus haut soutiennent les priorités du plan SET.

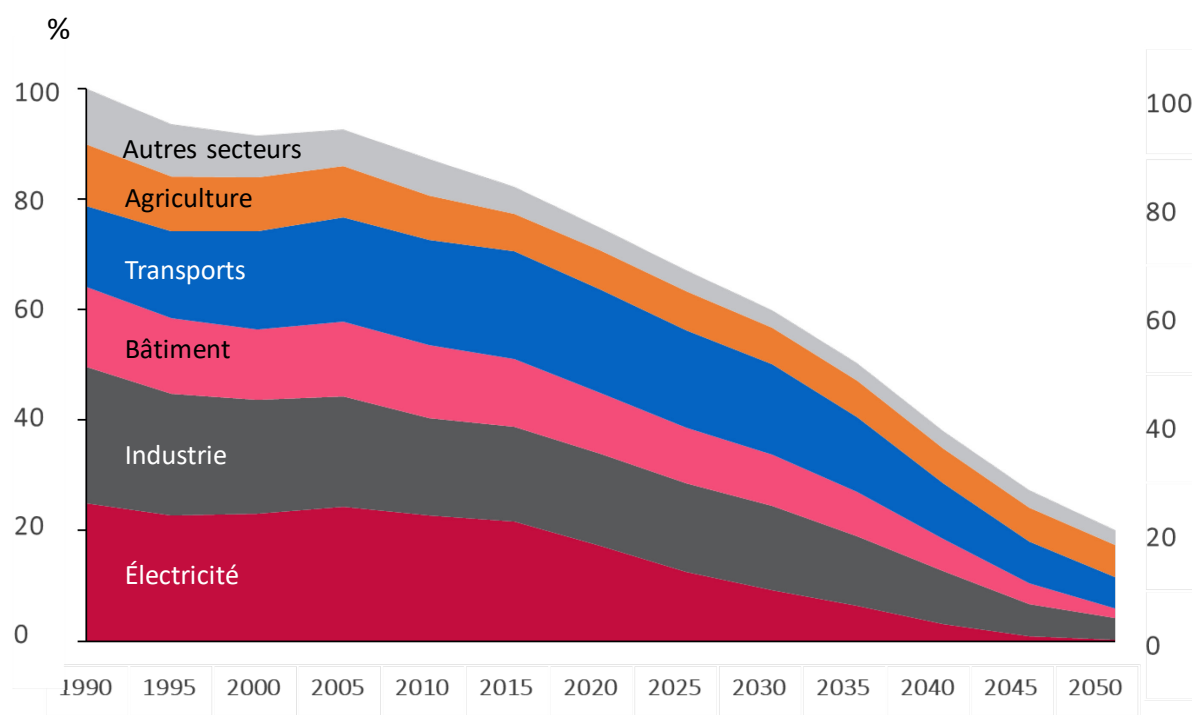
Un besoin constant d'innovation dans le domaine des énergies propres

11. En 2015, l'UE a signé l'accord de Paris. Cet accord vise à muscler la réponse apportée au niveau mondial à la menace du changement climatique et à contenir l'augmentation de la température au cours de ce siècle bien au-dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels. L'UE s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 40 % d'ici 2030, en plus de son ambition affichée de mettre en place une économie à faible intensité de carbone d'ici 2050¹³. Tous les secteurs de l'économie devront donc réduire considérablement leurs émissions. À titre d'exemple, la feuille de route de la Commission de 2011 prévoyait une élimination totale des émissions de CO₂ dans le secteur de l'électricité d'ici 2050. La **figure 5** montre la réduction attendue de toutes les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE.

¹² Conclusions du Conseil sur le plan stratégique pour les technologies énergétiques, 2854^e session du Conseil Transports, télécommunications et énergie du 28 février 2008.

¹³ Document COM(2011) 112 final du 8 mars 2011 intitulé «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050»: «En vue de limiter à 2° C le réchauffement de la planète lié au changement climatique, le Conseil européen a confirmé de nouveau en février 2011 l'objectif de l'UE de réduire ses émissions de gaz à effet de serre à raison de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport au niveau de 1990.»

Figure 5 – Projection des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE. Vers une réduction de 80 % des émissions internes (par rapport aux niveaux de 1990)

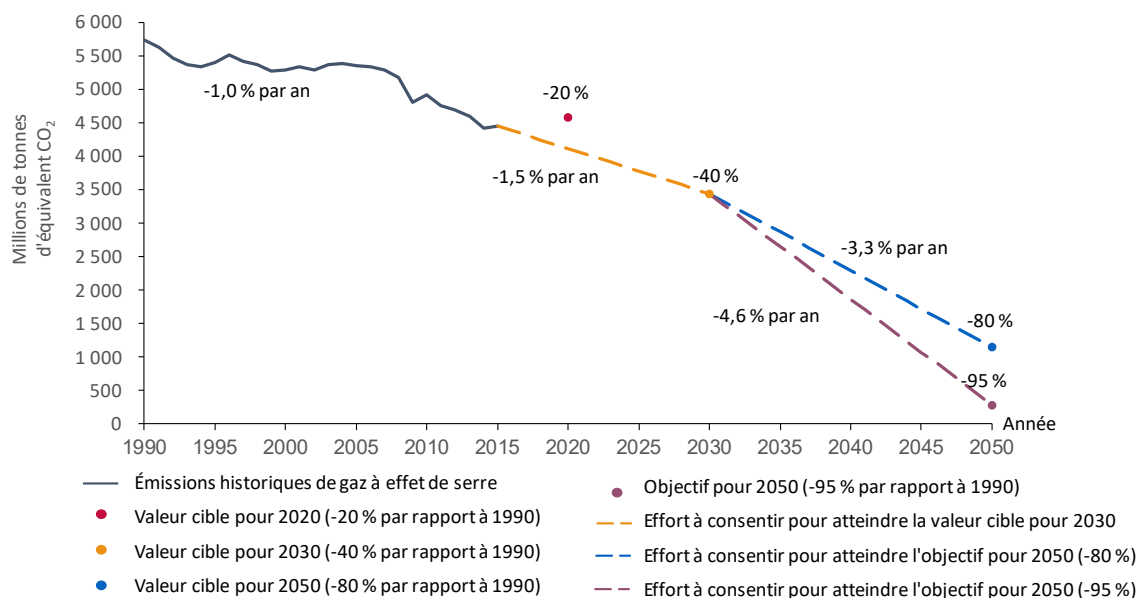


Source: Commission européenne, «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050», 2011.

12. L'UE est en voie d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour 2020 de produire 20 % de sa consommation d'énergie à partir de sources renouvelables. Les coûts de l'énergie éolienne terrestre et de l'énergie solaire (photovoltaïque) ont, en particulier, considérablement diminué. La situation à plus long terme reste cependant problématique. Selon l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)¹⁴, l'UE doit intensifier considérablement ses efforts après 2020 pour pouvoir réaliser les ambitions globales qu'elle s'est fixées en matière d'économie à faible intensité de carbone pour 2050 (voir *figure 6*).

¹⁴ *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, rapport n° 17/2017 de l'AEE. Voir la partie *Outlook for greenhouse gas trends in 2050*.

Figure 6 – Émissions de gaz à effet de serre dans l'UE. Tendances, projections et objectifs



Source: *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, rapport n° 17/2017 de l'AEE.

13. Dans sa communication de 2016¹⁵ relative à l'accélération de l'innovation énergétique, la Commission a insisté sur les défis que pose le soutien des projets de démonstration dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone, et souligné que l'UE ambitionne de devenir le leader mondial dans le secteur des énergies renouvelables.

14. En 2018, la directive SEQUE-UE modifiée¹⁶ a constitué la base juridique d'un nouveau Fonds pour l'innovation qui absorbera les fonds non dépensés au titre de l'initiative NER 300 et permettra de financer des technologies industrielles et énergétiques innovantes à faibles émissions de carbone pour la période allant jusqu'en 2030. Les technologies bénéficiant d'un soutien au titre du Fonds pour l'innovation devraient constituer des solutions novatrices ou

¹⁵ Document COM(2016) 763 final du 30 novembre 2016 intitulé «Accélérer l'innovation dans le domaine des énergies propres».

¹⁶ 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).

avoir atteint un stade de développement suffisant pour accéder à la phase de démonstration avant commercialisation.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

15. Notre audit de la performance a consisté à évaluer si:

le soutien apporté par l'UE à la démonstration à l'échelle commerciale du CSC et des technologies innovantes liées aux énergies renouvelables dans le cadre du programme PEER et de l'initiative NER 300 a été bien conçu, géré et coordonné et si, de ce fait, leurs contributions aux objectifs climatiques et énergétiques à long terme ont été efficaces.

16. En particulier, nous avons examiné si:

- **l'initiative NER 300 et le programme PEER ont permis de réaliser les progrès escomptés en contribuant au** déploiement commercial du CSC et des énergies renouvelables innovantes;
- **la conception et la gestion de l'initiative NER 300** ont mené à la prise de décisions efficaces;
- des **mécanismes de coordination solides** étaient prévus au sein de la Commission et entre celle-ci et les autorités nationales pour soutenir le processus d'innovation dans le domaine de l'énergie propre.

17. Notre audit a couvert la période allant de 2008, année où les activités des programmes NER 300 et PEER et du plan SET ont commencé, à fin 2017¹⁷. Il n'a pas consisté à vérifier l'éligibilité, la légalité ou la régularité des dépenses. Il ne s'est pas davantage agi d'un examen direct des politiques, des fonds ou des instruments qui soutiennent le déploiement de technologies matures liées aux énergies renouvelables¹⁸. Les activités de monétisation et

¹⁷ L'***annexe I*** fournit une chronologie des dates de lancement de ces mécanismes et du plan SET dans le contexte des principaux événements politiques et économiques.

¹⁸ Nous nous référons notamment à notre autre rapport spécial sur le déploiement des énergies renouvelables dans les zones rurales (RS n° 5/2018) et à notre document d'information intitulé *Electricity production from wind and solar photovoltaic power in the EU* du 20 février 2018.

de gestion d'actifs de la BEI pour les fonds NER 300 n'ont pas non plus été évaluées dans le cadre de l'audit.

18. Nous avons réalisé les travaux d'audit en 2017 auprès de la Commission européenne (DG Action pour le climat, DG Énergie et DG Recherche et innovation). Nous nous sommes également rendus à la BEI ainsi qu'au Centre commun de recherche (JRC) de la Commission européenne à des fins d'information. Nos travaux ont consisté, entre autres, en des entretiens et en des analyses documentaires portant notamment sur 26 rapports d'évaluation de projets de la BEI et 36 rapports annuels concernant des projets NER 300 provenant de cinq¹⁹ États membres, ainsi que sur les dossiers des neuf projets d'éoliennes en mer et des six projets CSC relevant du PEER. Nous nous sommes rendus dans ces États membres afin d'interroger les points de contact nationaux pour l'initiative NER 300 et des représentants nationaux pour le groupe de pilotage du plan SET. Nous avons examiné et visité cinq projets CSC afin d'évaluer les résultats obtenus à l'aide des fonds disponibles. Nous avons en outre inspecté les plateformes de technologie et d'innovation en matière d'énergie²⁰, la *European solar thermal electricity association* et KIC-InnoEnergy²¹. Les plateformes européennes de technologie et d'innovation font partie de l'architecture du plan SET et sont composées des parties prenantes des États membres, des universités et de l'industrie.

OBSERVATIONS

Le programme PEER et l'initiative NER 300 fixent tous deux des objectifs ambitieux pour le captage et le stockage du carbone ainsi que pour la production d'énergies renouvelables innovantes

¹⁹ Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni. Nous avons sélectionné ces pays en raison du grand nombre de quotas d'émissions qu'ils possèdent dans le SEQUE de l'UE ainsi que de leur intérêt pour le CSC dans le cadre du programme PEER et de l'initiative NER 300.

²⁰ Nous avons adressé nos questionnaires aux plateformes européennes de technologie et d'innovation pour l'énergie éolienne, l'énergie solaire photovoltaïque, l'énergie marine, le CSC, la bioénergie, l'énergie géothermique profonde et les réseaux électriques intelligents.

²¹ www.innoenergy.com.

19. Nous avons examiné si le programme PEER et l'initiative NER 300 ont effectué de réels progrès en vue d'atteindre leurs objectifs de soutien à la démonstration commerciale du CSC et des énergies renouvelables innovantes. Nous avons également vérifié si la Commission a veillé à ce que les fonds de l'UE alloués aux projets soient bien dépensés et contribuent à la réalisation des objectifs du programme.

Le programme PEER n'a pas rempli ses objectifs ambitieux en matière de captage et de stockage du carbone...

20. En juin 2008, la Commission a été invitée, dans les conclusions de la présidence du Conseil européen, à présenter un mécanisme visant à garantir la construction et l'exploitation de 12 installations de démonstration du CSC à l'échelle commerciale dans l'UE d'ici 2015. Les projets de démonstration du CSC devaient permettre de réduire de manière significative les émissions liées à la production d'électricité tout en offrant la base technologique et commerciale nécessaire à la reproduction de cette technologie ailleurs. Le programme PEER devait contribuer à la réalisation de cet objectif²².

21. La Commission a accordé un milliard d'euros à six projets. Fin 2017, elle avait déboursé 424 millions d'euros (voir **tableau 1**). Quatre des six projets cofinancés avaient pris fin à l'expiration de la convention de subvention, et un autre n'a pas été achevé. Le seul projet achevé n'était pas un projet de démonstration du CSC de taille commerciale, mais concernait de petites installations pilotes de captage, de transport et de stockage du carbone.

²² Une liste de 12 projets éligibles figure en annexe au règlement PEER (règlement (CE) n° 663/2009).

Tableau 1 – Vue d'ensemble de l'état d'avancement du sous-programme de CSC du PEER fin 2017

Localisation du projet	État de mise en œuvre des actions du programme PEER en octobre 2017	Catégorie	Contribution escomptée à l'objectif de transition vers des énergies à faibles émissions de carbone*	Coût total éligible des actions du programme PEER (tel qu'indiqué dans la convention de subvention), en millions d'euros	Montant de la subvention de la CE, en millions d'euros	Cofinancement des actions, en % (convention de subvention)	Montant net de la subvention versée par la CE (après recouvrements - octobre 2017)
DE	achevée	CSC	10	305	180	59 %	15
PL	achevée	CSC	9	610	180	29 %	21
IT	achevée	CSC	5	143	100	70 %	35
NL	achevée	CSC	6	371	180	48 %	67
UK	clôturée mais non achevée	CSC	17	274	180	66 %	120
ES	Installations pilotes - utilisation limitée - pas de démonstration du CSC en grandeur réelle	CSC	5	263	180	69 %	166

* Quantité de CO₂ captée et stockée au cours des cinq premières années selon les prévisions indiquées dans la convention de subvention (en millions de tonnes)

Montant total des fonds de l'UE alloués:

1 000

Montant total des fonds de l'UE versés:

424

N.B.: Des corrections supplémentaires pourraient être apportées pour les projets du Royaume-Uni et des Pays-Bas faisant l'objet de procédures de liquidation.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission²³.

22. Le sous-programme de CSC du PEER n'a donc contribué à la construction et à la mise en œuvre d'aucun projet de démonstration du CSC. L'**encadré 2** fournit des exemples de la manière dont ont été dépensés les fonds de l'UE alloués aux projets. S'il est normal que les programmes d'innovation ne soient pas tous couronnés de succès, les résultats obtenus grâce aux investissements de l'UE accordés à des projets incomplets sont largement inférieurs aux prévisions initiales. Ces projets n'ont pas davantage permis de réduire les émissions comme prévu²⁴ pour les États membres concernés.

Encadré 2 – Exemples de projets CSC relevant du programme PEER

Pour tous les projets, les travaux de préparation du terrain ont commencé tôt. Parmi les résultats concrets auxquels ces activités ont donné lieu, aucun n'est utilisé aujourd'hui, sauf pour le projet en Espagne. Aux Pays-Bas, le projet a permis de construire un raccordement CSC à la base de la

²³ Document SWD(2018) 48 final du 5 mars 2018 intitulé *Data on the budgetary and technical implementation of the European Energy Programme for Recovery*.

²⁴ Dans le cas du projet au Royaume-Uni, la nouvelle centrale électrique n'a pas été construite et n'a donc jamais émis de CO₂.

cheminée d'évacuation des gaz de combustion dans la centrale au charbon devenue opérationnelle en 2013. Il s'agissait du seul projet CSC relevant du programme PEER à obtenir un permis de stockage du carbone au titre de la directive CSC²⁵ en vue du stockage en mer, mais actuellement, il ne donne pas lieu au captage ni au stockage de carbone. Au Royaume-Uni, le poste de dépenses le plus important pour ce projet incluait des licences de technologies acquises pour un montant de 17 millions d'euros qui sont à présent totalement amorties. Bien que l'UE ait contribué à financer les travaux de captage à hauteur de 60 millions d'euros, aucun résultat n'a été obtenu dans le cadre du projet dans ce domaine. Les promoteurs du projet n'ont jamais commencé la construction de la centrale de base à laquelle les installations CSC devaient être appliquées. Des problèmes similaires ont été rencontrés pour les projets en Italie, en Allemagne et en Pologne, mais ceux-ci ont été annulés plus tôt.

... mais a apporté une contribution positive au secteur - en évolution rapide - de l'énergie éolienne en mer

23. Le volet Énergie éolienne en mer du programme PEER visait à financer, entre 2009 et 2015, des projets d'énergie éolienne en mer présentant des caractéristiques innovantes. Il s'agissait par exemple de projets de déploiement de turbines et de structures de fondation innovantes qui devaient permettre la construction des premières fermes éoliennes loin en mer (> 100 km) à grande échelle (400 MWh) et à grande profondeur (> 40 m) pour la production d'électricité propre. Ce volet visait également à augmenter les connexions au réseau entre les fermes éoliennes en mer et plusieurs États membres, en particulier dans la mer du Nord et la mer Baltique. Des technologies innovantes de connexion au réseau devaient notamment être utilisées à une échelle commerciale dans ce cadre.

24. Fin 2017, la Commission avait versé 255 des 565 millions d'euros alloués à neuf projets d'énergie éolienne en mer. Quatre d'entre eux avaient été achevés intégralement. Pour deux autres projets, les conventions de subvention ont été résiliées peu après le versement, par la

²⁵ La directive CSC de 2009 établit un cadre juridique pour le stockage géologique, en toute sécurité pour l'environnement, du CO₂ pendant toute sa durée de vie et définit les critères pour les permis de stockage. Voir https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_en.

Commission, de 7,4 millions d'euros. Trois projets sont encore en cours en 2018. Le **tableau 2** fait la synthèse de ces résultats.

Tableau 2 – Vue d'ensemble de l'état d'avancement du volet Énergie éolienne en mer du programme PEER fin 2017

Localisation du projet	État de mise en œuvre des actions du programme PEER en octobre 2017	Catégorie	Contribution escomptée à l'objectif de transition vers des énergies à faibles émissions de carbone*	Coût total éligible des actions du programme PEER (tel que figurant dans la convention de subvention), en millions d'euros	Subvention de la CE, en millions d'euros	Cofinancement des actions, en % (convention de subvention)	Montant net de la subvention versée par la CE (après recouvrements - octobre 2017)
UK	achevée	Réseau pour l'énergie éolienne en mer	s.o. (réseau)	149	74	50 %	3
DE	achevée	Turbines et structures pour l'énergie éolienne en mer	Pas de données	205	59	29 %	4
DK/NL	en cours (retardée)	Réseau pour l'énergie éolienne en mer	s.o. (réseau)	173	87	50 %	5
DE/DK	en cours (retardée)	Réseau pour l'énergie éolienne en mer	s.o. (réseau)	507	150	30 %	58
UK	en cours (retardée)	Turbines et structures pour l'énergie éolienne en mer	> 80 MWh	190	40	21 %	28
DE	achevée	Turbines et structures pour l'énergie éolienne en mer	> 400 MWh	118	53	45 %	53
DE	achevée	Turbines et structures pour l'énergie éolienne en mer	> 295 MWh	488	50	10 %	50
DE	achevée	Turbines et structures pour l'énergie éolienne en mer	> 400 MWh	220	43	19 %	43
BE	achevée	Turbines et structures pour l'énergie éolienne en mer	> 270 MWh	24	10	42 %	10
* Estimation de la capacité de production annuelle d'électricité propre.				Montant total des fonds de l'UE alloués:	565	Montant total des fonds de l'UE versés:	255

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission²⁶.

25. Quatre projets ont mené au déploiement avec succès d'une grande capacité de production d'électricité propre, tandis que les trois projets retardés sont toujours en mesure de contribuer à cet objectif ou à une meilleure intégration du réseau énergétique de l'UE. Les fonds de l'UE alloués aux projets d'éoliennes en mer à partir de 2009 ont suscité un intérêt pour ce secteur, actuellement en évolution rapide²⁷.

26. Du fait du développement rapide du secteur (qui a donné lieu à des problèmes d'approvisionnement), les trois projets retardés, en particulier, ont nécessité des

²⁶ Document SWD(2018) 48 final.

²⁷ Selon un rapport de 2017 de la plateforme *Renewable Energy Technology Deployment* de l'Agence internationale de l'énergie (IEA-RET), la réduction des coûts de 60 % entre 2010 et 2017 indique que les objectifs industriels pour 2025 ont été dépassés avec huit ans d'avance, ce qui tend à démontrer que l'énergie éolienne en mer pourrait potentiellement être pleinement intégrée dans le marché sur une base concurrentielle dans certains pays européens au cours de la prochaine décennie. L'UE est actuellement le leader mondial du déploiement de l'énergie éolienne en mer.

ajustements fréquents. La Commission a fait preuve d'une grande souplesse en acceptant les modifications aux conventions de subvention.

Ces sous-programmes PEER n'ont pas permis d'atteindre l'objectif visant à stimuler une croissance économique rapide

27. Dans le contexte de la crise économique, l'un des principaux objectifs du programme PEER était de stimuler la croissance économique en encourageant les investissements et en créant des emplois. Pour cela, une grande part des fonds disponibles devaient être dépensés avant la fin de 2010²⁸. Dépenser de l'argent n'est certes pas une fin en soi, mais les volets CSC et Énergie éolienne en mer du programme PEER n'ont pas atteint cet objectif de relance. Les taux de paiement avoisinaient 10 % à la fin de l'année 2010 et étaient toujours inférieurs à 50 % pour les deux programmes à la fin de 2017.

L'initiative NER 300 n'a donné lieu à la mise en œuvre d'aucun projet concluant de captage et de stockage du carbone...

28. L'initiative NER 300 visait à octroyer un financement à huit projets démontrant la viabilité commerciale du CSC. Ces fonds pouvaient être alloués à des projets déjà financés au titre du PEER ou à d'autres projets de démonstration du CSC. Après le premier appel à propositions dans le cadre de l'initiative NER 300, réalisé en 2011, dix projets de démonstration du CSC ont été déclarés éligibles et approuvés lors de l'évaluation diligente de la BEI (voir **points 66 à 75**). La Commission a établi une liste de huit projets classés par ordre de priorité susceptibles d'être subventionnés, et en a placé deux sur une liste de réserve²⁹.

29. Sur la base de ce classement, elle a demandé aux États membres de confirmer leur soutien à ces dix projets. Trois États membres l'ont fait pour cinq d'entre eux. La Commission

²⁸ Conformément aux critères d'attribution pour les projets de CSC et d'éoliennes en mer (voir, par exemple, l'article 14, paragraphe 2, point a) du règlement PEER), les subventions devaient être octroyées à des projets pour lesquels la phase d'investissement a été atteinte et des dépenses en capital substantielles ont été engagées avant la fin 2010.

²⁹ Document SWD(2012) 224 final du 12 juillet 2012 intitulé *NER 300 – Moving towards a low carbon economy and boosting innovation, growth and employment across the EU*.

a cependant estimé que ces confirmations n'étaient pas conformes aux exigences légales de l'initiative NER 300 (voir exemples dans l'**encadré 3**), et n'a octroyé aucune subvention aux projets CSC lors du premier appel à propositions.

Encadré 3 – Exemples de rejets, par la Commission, de projets CSC confirmés par les États membres

La Commission a rejeté un projet de CSC industriel confirmé par les Pays-Bas en raison d'un désaccord avec l'État membre au sujet des chiffres liés au financement. Les ajustements de la BEI avaient révélé un déficit de financement de 40 millions d'euros qu'aucune partie n'était disposée à combler.

La Commission a constaté que la confirmation de trois projets par le Royaume-Uni n'était pas conforme à la réglementation NER 300 car le soutien à ces derniers était subordonné à l'obtention d'un financement dans le cadre d'un concours national qui était lancé à ce moment-là. Par conséquent, l'apport total de fonds publics n'a pas été confirmé, et la Commission n'a pas accordé de soutien au titre de l'initiative NER 300 à ces projets.

30. Dans le cadre du deuxième appel à propositions, en 2014, seul le Royaume-Uni a présenté un projet de CSC. La Commission a octroyé une subvention de 300 millions d'euros au projet, qui bénéficiait également du régime britannique d'aide au CSC. Ce projet prévoyait le captage et le stockage de près de 18 millions de tonnes de CO₂ sur une période de démonstration de dix ans. Cependant, en novembre 2015, le Royaume-Uni a annulé son régime d'aide à la suite d'un examen des dépenses. Il en est résulté un important déficit de financement et une dissolution du consortium. Au moment de l'audit, le retrait du projet de l'initiative NER 300 était en cours, si bien que la subvention de 300 millions d'euros accordée mais non encore versée ne servira pas l'objectif en matière de CSC de l'initiative NER 300³⁰.

³⁰ Les fonds non dépensés au titre de l'initiative NER 300 peuvent encore être utilisés dans le cadre d'autres programmes soutenant le CSC, ou reportés en faveur du futur Fonds pour l'innovation, qui soutiendra également le CSC.

... et n'est pas non plus en passe de produire l'impact escompté en ce qui concerne les énergies renouvelables innovantes

31. Outre le CSC, l'initiative NER 300 visait³¹ à soutenir au moins un projet de chacune des sous-catégories de projets liés aux énergies renouvelables pour démontrer la viabilité d'un ensemble d'énergies renouvelables innovantes qui ne sont pas encore disponibles commercialement³².

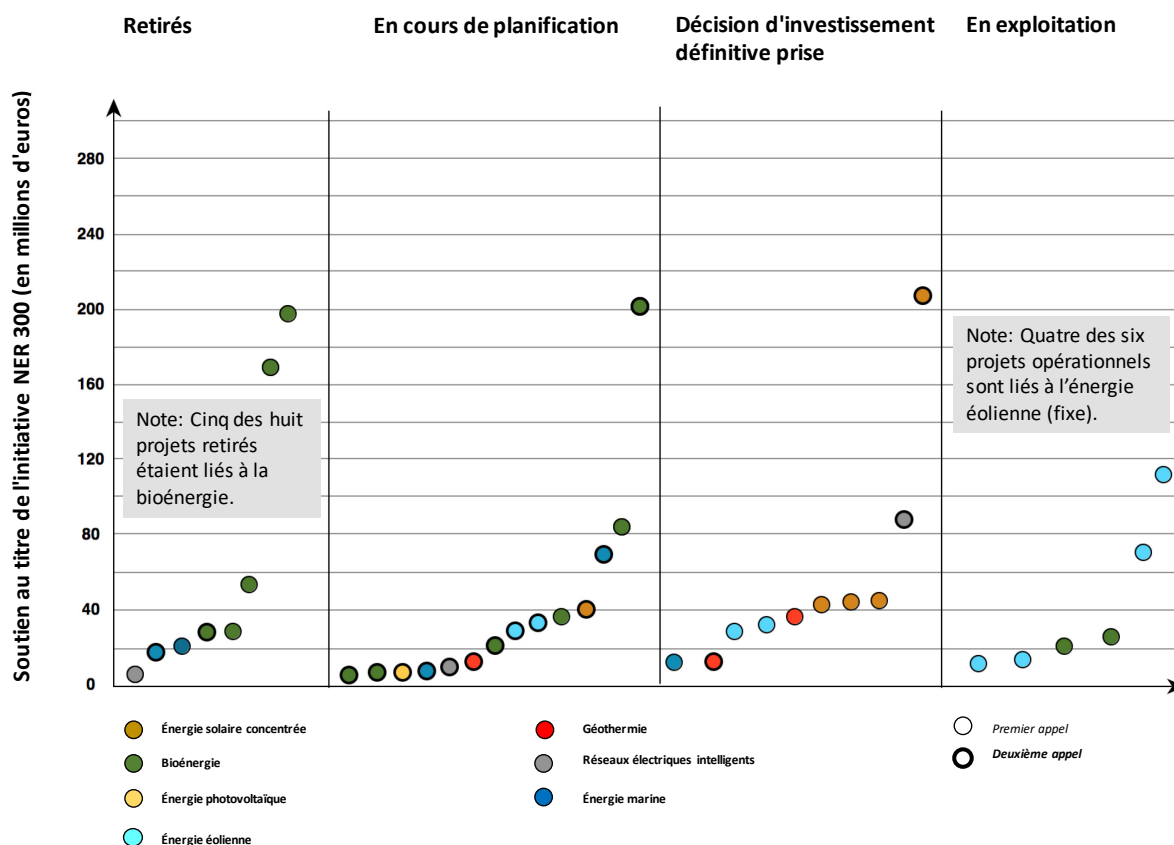
32. La Commission a octroyé 1,8 milliards d'euros de crédits au titre de l'initiative NER 300 à 38 projets innovants liés aux énergies renouvelables en 2012 et en 2014³³. Sur la base des estimations concernant la production établies avant les décisions d'attribution, les projets liés aux énergies renouvelables devaient générer près de 85 TWh d'énergie propre au cours des cinq premières années d'exploitation. La **figure 7** donne une vue d'ensemble de l'état d'avancement de ces projets NER 300 en février 2018. Les données correspondantes sont présentées à l'**annexe II**.

³¹ Article 8, paragraphe 1, et annexe I de la décision 2010/670/UE de la Commission.

³² Lors du lancement de l'initiative NER 300 en 2010, il s'agissait de l'énergie éolienne, de l'énergie marine, de la bioénergie, de l'énergie photovoltaïque, de l'énergie solaire concentrée, de l'énergie hydraulique, de l'énergie géothermique et des réseaux électriques intelligents.

³³ La décision d'attribution C(2012) 9432 final du 18 décembre 2012 a octroyé des subventions à 20 projets liés aux énergies renouvelables. La décision d'attribution C(2014) 4493 final du 8 juillet 2014, quant à elle, a octroyé des subventions à 18 projets liés aux énergies renouvelables et à un projet CSC.

Figure 7 – Vue d'ensemble de l'état d'avancement des projets innovants liés aux énergies renouvelables relevant de l'initiative NER 300



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une analyse des données relatives à l'initiative NER 300.

33. En vertu de la législation initiale concernant l'initiative NER 300, la décision d'investissement définitive devait être prise dans un délai de deux ans (c'est-à-dire en 2014 et en 2016) et les projets devaient être mis en œuvre au plus tard quatre ans (soit en 2016 et en 2018) après les décisions d'attribution.

34. En février 2015, la Commission a modifié la décision NER 300, prorogeant ainsi de deux ans les délais pour la décision d'investissement définitive et la mise en œuvre³⁴. Il est indiqué dans la décision modificative que la crise économique était la principale raison pour

³⁴ Décision (UE) 2015/191 de la Commission du 5 février 2015 modifiant la décision 2010/670/UE en ce qui concerne la prolongation de certains délais prévus à l'article 9 et à l'article 11, paragraphe 1, de cette décision (JO L 31 du 7.2.2015, p. 31).

laquelle, pour un nombre significatif de projets ayant bénéficié de fonds NER 300, il n'avait pas été possible de parvenir à une décision d'investissement définitive dans les délais initialement prévus. Malgré ces prolongations de délais, début 2018, sept projets (dont le montant cumulé des subventions dépassait 500 millions d'euros) avaient été retirés de l'initiative NER 300. Un autre projet (représentant 31 millions d'euros) était susceptible d'être retiré de l'initiative NER 300 en 2018. Pour 14 projets ayant bénéficié de subventions en 2014, il devrait encore être possible de parvenir à une décision d'investissement définitive en 2018.

35. Pour que l'intégralité de la subvention soit versée, un projet devrait permettre de produire 75 % de la quantité prévue d'énergie au cours des cinq premières années d'exploitation. Fin 2017, des décaissements annuels avaient été effectués en faveur de trois projets opérationnels liés aux énergies renouvelables sur la base de l'énergie produite. Deux projets de bioénergie mis en œuvre comme prévu avaient une production bien inférieure aux prévisions. Ils n'étaient donc pas en voie d'atteindre le seuil de production de 75 % nécessaire pour demander l'intégralité de la subvention. Le projet d'énergie éolienne bénéficiant de décaissements depuis 2014 était dans les temps.

36. Avec les retraits des projets, les retards et les niveaux de production inférieurs aux prévisions, l'initiative NER 300 n'est pas en passe de produire l'impact escompté pour un large éventail de technologies liées aux énergies renouvelables et d'en permettre la première démonstration commerciale.

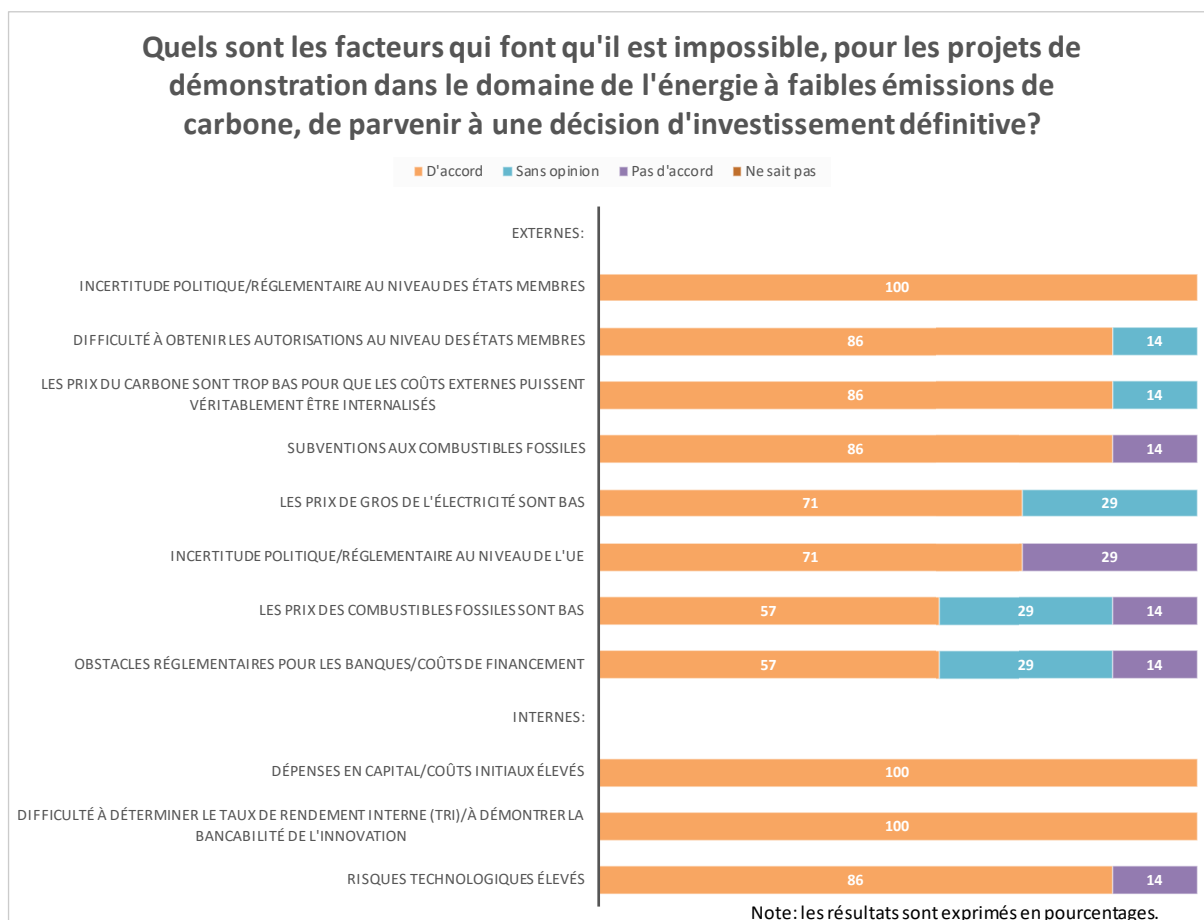
Les projets NER 300 et PEER ont pâti de conditions d'investissement défavorables

37. Les projets de démonstration dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone comportent des risques techniques et financiers élevés. La voie de leur déploiement commercial est donc semée de nombreux défis. Leur accès au financement est entravé par des aspects économiques et réglementaires plus généraux. Dans cette section, nous analysons l'incidence de ces facteurs sur la performance des programmes PEER et NER 300.

38. Nous avons inspecté les plateformes de technologie et d'innovation en matière d'énergie associées à l'architecture du plan SET et deux autres organisations (voir **point 18**) pour déterminer les principaux obstacles rencontrés lors de la recherche de financements

pour les projets de démonstration commerciale dans l'UE. Les résultats présentés à la **figure 8** révèlent un consensus parmi les parties prenantes consultées en ce qui concerne l'incidence de certains des principaux obstacles.

Figure 8 – Résultats de l'enquête sur les obstacles au financement des projets de démonstration



Source: Cour des comptes européenne.

39. Lors de la conception de programmes tels que PEER et NER 300, en 2008, les prix du pétrole, du charbon et du gaz ainsi que les prix de gros de l'électricité étaient à des niveaux historiques très élevés. Ils ont tous beaucoup baissé au tournant de l'année 2009, juste avant le lancement des programmes. Les prix du pétrole ont remonté avant de chuter à nouveau en 2014. Ces facteurs sont d'importants moteurs pour les investissements dans les technologies sobres en carbone. La baisse et la volatilité des prix des combustibles fossiles

ont rendu les investissements dans les nouvelles technologies à faible intensité de carbone moins attrayants par comparaison avec les sources d'énergie fossile.

40. Les points ci-après décrivent l'influence d'autres obstacles importants sur les conditions de financement des projets NER 300 et PEER (le lien entre ces obstacles et la performance de ces programmes est présenté à l'**annexe III**).

Le climat d'investissement pour les projets de démonstration a pâti de l'incertitude des cadres et des politiques réglementaires

41. Compte tenu des difficultés à financer les projets de démonstration à haut risque, la directive SEQUE et la décision NER 300 avaient suscité des attentes en ce qui concerne le financement des projets potentiels, dans la mesure où elles prévoyaient que les États membres alloueraient des fonds publics aux projets sélectionnés dans le cadre de l'initiative NER 300. La Commission a demandé aux États membres de confirmer que tel était le cas pour les projets sélectionnés avant de leur octroyer des fonds NER 300.

42. Le soutien des États membres pouvait prendre la forme de subventions en capital destinées à promouvoir le développement et la construction d'infrastructures et inclure d'autres avantages tels que des tarifs ou des primes de rachat (voir **encadré 4**) destinés à soutenir l'exploitation des installations nouvellement construites. Les règles relatives à l'initiative NER 300 ont également permis aux États membres d'octroyer une garantie afin que la BEI puisse débloquer une partie des fonds alloués aux projets avant que ceux-ci ne deviennent opérationnels. Nous avons constaté au moment de notre audit que seuls quatre projets dans quatre États membres avaient effectivement bénéficié d'une telle garantie et reçu des avances de la BEI.

Encadré 4 – Tarifs et primes de rachat pour les énergies renouvelables

Un tarif de rachat est un régime d'aide qui fixe les prix de l'électricité sur la base desquels les producteurs d'énergies renouvelables sont rémunérés pour chaque unité d'énergie produite et injectée dans le réseau électrique. Le paiement de ce tarif est garanti pour une certaine période de temps souvent corrélée à la durée de vie économique du projet concerné dans le domaine des énergies renouvelables (habituellement de 10 à 25 ans).

Une prime de rachat est un régime d'aide dans le cadre duquel l'électricité tirée de sources d'énergie renouvelables est vendue sur le marché de l'électricité par ses producteurs, qui perçoivent une prime venant s'ajouter au prix du marché pour leur production d'électricité. La prime de rachat peut être fixe (son niveau est constant quels que soient les prix du marché) ou glissante (son niveau varie selon l'évolution des prix du marché)³⁵.

43. En 2012, avant la première décision d'attribution, la BEI avait informé la Commission que la viabilité des plans de financement présentés dépendait fortement du soutien qui pourrait être apporté par les États membres sous la forme de tarifs de rachat, de subventions ou d'autres mécanismes. Dans certains cas, les projets reposaient sur l'hypothèse que les États membres verseraient des subventions et des aides supplémentaires en complément de la subvention NER 300, qui permettraient de financer les coûts pertinents des projets. La BEI avait constaté que, dans la plupart des cas, les États membres n'avaient pas encore clairement défini ou approuvé ces mécanismes de soutien lors de la clôture de la procédure d'évaluation des projets.

44. Depuis 2014³⁶, la Commission demande aux États membres de recourir à des procédures de mise en concurrence pour déterminer le niveau de l'aide versée aux promoteurs d'énergies renouvelables. Auparavant, les États membres avaient souvent recours à des tarifs de rachat fixes convenus avec les fournisseurs d'énergie pour de longues périodes (25 ans, par exemple). Depuis 2017, les procédures de mise aux enchères concurrentielle doivent représenter l'unique modèle de subvention pour ce qui est du soutien opérationnel. La nouvelle approche de fourniture d'un tel soutien aux énergies renouvelables n'aurait pas empêché les États membres de continuer à financer les projets de démonstration innovants. Les orientations de la Commission ont offert la possibilité de

³⁵ Rapport spécial n° 5/2018 intitulé «Énergies renouvelables et développement rural durable: d'importantes synergies sont possibles, mais rarement exploitées».

³⁶ Communication de la Commission intitulée «Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020» (2014/C 200/01) du 28 juin 2014. Voir également les recommandations de 2013: Document de travail des services de la Commission intitulé *European Commission guidance for the design of renewables support schemes*, accompagnant le document *Communication from the Commission – Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention*, SWD(2013) 439 final du 5 novembre 2013.

demander une dérogation à la procédure d'appel d'offres pour les nouvelles technologies dont les coûts par unité d'énergie produite sont plus élevés. Alors que les programmes nationaux de soutien opérationnel étaient en cours de révision dans l'ensemble de l'UE, les projets NER 300 conçus à l'époque des tarifs de rachat n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision d'investissement définitive. La disponibilité du futur soutien opérationnel n'était donc pas garantie pour ces projets.

45. Un exemple de projet qui a finalement été retiré en raison de la modification de l'environnement réglementaire et du cadre de soutien financier est présenté à l'**encadré 5**.

Encadré 5 — Exemple de projet NER 300 pour lequel il n'a pas été possible de parvenir à une décision d'investissement définitive

Un projet lié à l'énergie maritime au Royaume-Uni était tributaire du mécanisme national de soutien en faveur des énergies renouvelables qui était en vigueur au moment de la demande de financement NER 300. À l'époque, en 2012, l'État membre avait mis en place un mécanisme de soutien qui aurait octroyé des fonds à ce projet lié à l'énergie maritime. Sur cette base, il avait confirmé la proposition d'attribution de subvention au titre de l'initiative NER 300 de la Commission.

Toutefois, la politique énergétique de l'État membre a changé au cours de la durée de vie de cette initiative. En 2016, le promoteur du projet a indiqué qu'en raison d'un nouveau système de mise aux enchères concurrentielle, il n'avait pas obtenu d'aide au revenu, car l'État membre avait supprimé le cloisonnement des financements destinés au secteur maritime. En l'absence de sources de financement alternatives pour compenser les déficits de financement qui en ont résulté, la décision d'investissement définitive n'a pas été obtenue avant le 31 décembre 2016 et le projet a donc été retiré.

46. Pour les projets CSC relevant du programme PEER, le soutien de l'État membre n'a pas non plus été accordé comme prévu. L'**encadré 6** présente des exemples.

Encadré 6 – Projets CSC relevant du programme PEER et incertitude réglementaire

Le projet PEER en Allemagne est devenu opérationnel rapidement après qu'une installation pilote et l'installation de stockage terrestre connexe ont été déployées avec succès. En dépit de l'engagement initial de l'État membre en faveur de cette technologie et de ce projet, les retards dans la transposition de la directive CSC et de la législation nationale en matière de CSC ont poussé le

promoteur du projet à déclarer ce dernier non viable. Il a ainsi annulé le projet en 2013, alors que la Commission avait déjà versé 15 millions d'euros.

En ce qui concerne le projet PEER au Royaume-Uni, une offre avait été soumise dans le cadre du deuxième concours en matière de CSC organisé dans le pays (2012-2015)³⁷: un régime national de soutien à deux projets de démonstration couvrant toute la chaîne du CSC. En octobre 2012, le gouvernement a rejeté la demande d'aide concernant ce projet, alors qu'il avait approuvé son inclusion dans la liste initiale de projets présélectionnés dans le cadre du PEER en 2009. Dès lors, en 2012, la subvention NER 300 n'a pas non plus été accordée au projet. Pourtant, la Commission a versé un montant total de 120 millions d'euros à ce projet depuis 2009 au titre du programme PEER. La viabilité du projet et l'utilité des fonds de l'UE investis ont été compromises du fait que les aides publiques attendues n'ont pas été obtenues d'autres sources et des discussions prolongées entre l'État membre et la Commission sur la manière dont le projet pourrait être soutenu par d'autres mécanismes ultérieurement.

47. Les régimes réglementaires et les mécanismes de soutien financier pour les énergies renouvelables innovantes visent à contribuer à la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques des États membres et de l'UE. Ces objectifs devraient être harmonisés avec les accords internationaux sur le climat et les objectifs à long terme en matière de réduction des émissions (c'est-à-dire à l'horizon 2050 et au delà). Toutefois, lorsque ces objectifs climatiques et énergétiques ne sont pas clairement établis (par exemple, lorsqu'ils n'ont pas été adoptés dans un texte de loi) et n'ont pas de perspectives stables à long terme, l'incertitude ne fait qu'augmenter, ce qui est préjudiciable aux conditions d'investissement pour ce type de projets innovants et risqués. L'étendue des travaux restant à accomplir dans ce domaine est expliquée de manière synthétique à l'**encadré 7**.

³⁷ Voir le rapport du Contrôleur et auditeur général de l'ISC du Royaume-Uni du 20 janvier 2017 intitulé *Carbon capture and storage: the second competition for government support*. Un montant de 100 millions de livres sterling a été accordé au titre du programme pour financer 75 % des coûts de conception et d'ingénierie supportés par deux soumissionnaires. Un apport de capital maximal de 900 millions de livres était disponible pour les deux projets. Des offres avaient été lancées pour huit projets; pour certains d'entre eux, l'octroi de subventions au titre de l'initiative NER 300 avait également été sollicité.

Encadré 7 – Les stratégies de développement à faibles émissions de carbone et leur impact sur l'innovation énergétique

Dans le cadre du règlement sur le mécanisme de surveillance de l'UE de 2013, les États membres étaient tenus de présenter à l'Agence européenne pour l'environnement, avant 2015, leurs «stratégies de développement à faibles émissions de carbone» pour 2050, et de rendre compte des progrès accomplis en mars 2017.

Selon une étude récente³⁸, en 2017, seuls 13 des 28 États membres disposaient de stratégies pouvant être qualifiées de stratégies de développement à faible intensité de carbone satisfaisant aux critères définis dans le cadre du projet. Il était indiqué dans cette étude que la qualité des stratégies présentées était très variable, et que les stratégies et politiques mentionnées dans ces documents n'avaient pas toutes été transposées dans la loi.

La proposition de règlement sur l'union de l'énergie de novembre 2016 impose aux États membres d'élaborer des plans nationaux en matière de climat et d'énergie pour la période 2021-2030, puis régulièrement pour les décennies suivantes. Les États membres devront également établir et présenter à la Commission d'ici janvier 2020, et tous les dix ans par la suite, un rapport concernant leurs stratégies sur le long terme en faveur de faibles niveaux d'émissions à un horizon de 50 ans.

48. Les incertitudes en ce qui concerne les politiques, les règlements et le soutien financier public compromettent la viabilité financière et l'avancement des projets innovants de démonstration dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone relevant des programmes NER 300 et PEER. Des retards se faisant jour, la probabilité que de nouveaux projets plus innovants soient créés en dehors de l'initiative NER 300 a augmenté.

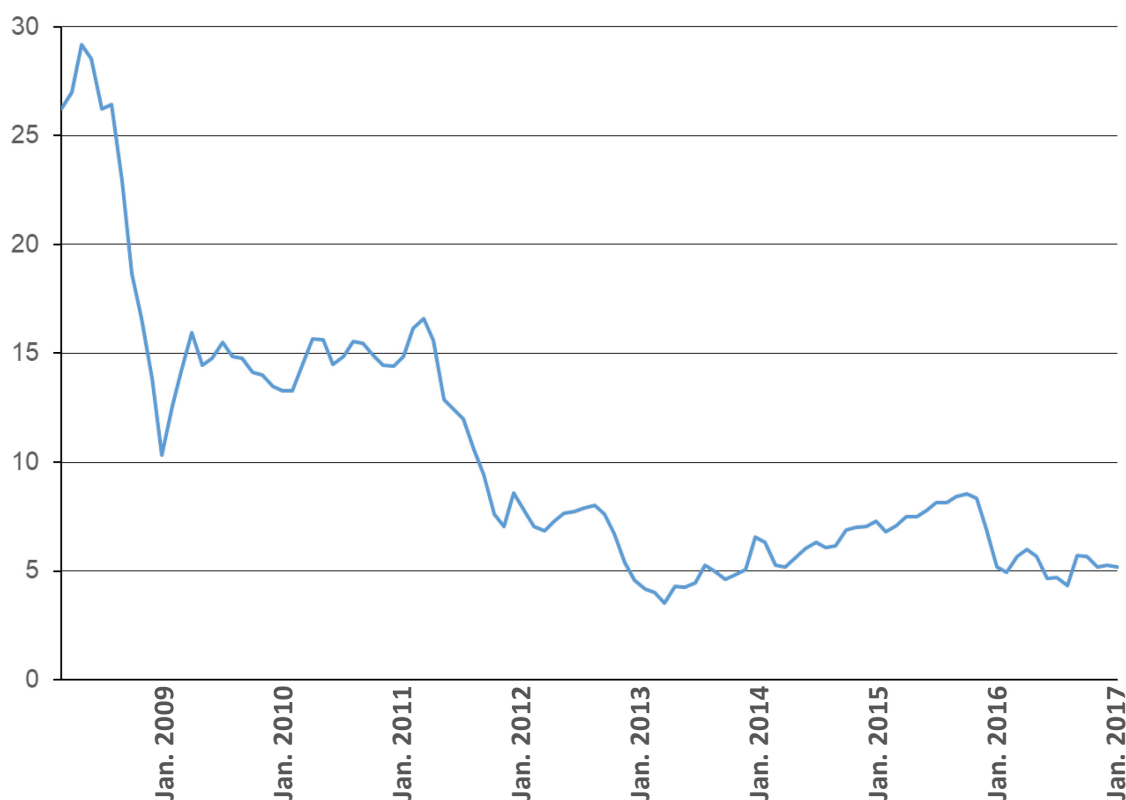
Pour les projets CSC, les principaux obstacles ont été la diminution du prix du marché du carbone et l'absence d'autres sources de soutien et de revenu

49. Les six projets CSC soutenus par le programme PEER auraient dû faire l'objet d'une décision d'investissement définitive en 2011 ou en 2012 et être opérationnels au plus tard en 2015. Entre autres nombreux défis importants, le prix du marché du carbone plus faible

³⁸ *A climate for the future: assessing the Member States' low-carbon development strategies and lessons for Energy Union Governance – an update – the outlook in October 2017*, WWF Maximiser project.

que prévu au titre du SEQE de l'UE est l'un des facteurs clés qui ont empêché la réalisation de ces objectifs. La **figure 9** montre l'évolution de ces prix.

Figure 9 – Évolution du prix des quotas du SEQE-UE (euros/tonne d'éq. CO₂) entre 2008 et 2017³⁹



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la moyenne mensuelle de sept contrats à terme sur des quotas d'émission ([Quandl](#)).

50. Nous avons constaté que, lors de la demande de subvention PEER pour les projets CSC en 2009, les promoteurs avaient établi leurs plans financiers sur la base de prix du carbone élevés et en augmentation. Un examen des demandes de subvention PEER soumises en 2009 par les six promoteurs auxquels une subvention a par la suite été accordée a montré qu'ils comptaient sur des prix du carbone compris entre 20 et 40 euros par tonne de CO₂ durant les phases de construction et de démonstration. Pour l'un des projets, il est apparu que la

³⁹ À partir de la mi-2017, le prix du marché du carbone au titre du SEQE de l'UE a commencé à augmenter, pour culminer à 16 euros par tonne de CO₂ en mai.

viabilité de son plan financier était également tributaire des prix de l'électricité. En effet, il était estimé que, pour que le projet de démonstration CSC ne fonctionne pas à perte, le prix du carbone devait être compris entre 65 et 90 euros par tonne de CO₂.

51. Il ressort des plans de financement de ces projets que des financements considérables étaient souvent attendus de l'initiative NER 300, bien qu'à cette époque (en 2009), les modalités de celle-ci n'étaient pas définitives. L'**encadré 8** décrit comment le prix du marché du carbone a également déterminé le montant maximal des subventions au titre de l'initiative NER 300⁴⁰. La Commission a accepté ces plans financiers très incertains, signé les conventions de subvention et versé 43 % des fonds octroyés au titre du programme PEER.

Encadré 8 — La baisse de la valeur des quotas du SEQE a entraîné une réduction du montant des subventions accordées au titre de l'initiative NER 300

Sur la base des lettres de confirmation des États membres et des rapports d'évaluation diligente de la BEI, nous avons calculé, pour huit projets CSC dans le secteur de l'électricité, que les coûts⁴¹ du déploiement et de l'exploitation de leur infrastructure CSC dans le cadre de l'initiative NER 300 s'élevaient en moyenne à 1,4 milliard d'euros. La directive SEQE a plafonné le montant d'une subvention NER 300 à 15 % des 300 millions de quotas disponibles (ce qui équivaut à 45 millions de quotas). Lorsque le prix du marché du carbone a chuté de 15 euros par quota en 2010 à quelque 7,5 euros en 2011, le montant maximal d'une subvention NER 300 a baissé d'autant, passant de 675 à 337 millions d'euros. La Commission l'a finalement fixé à 300 millions d'euros. Pour les projets CSC à forte intensité de capital qui comptaient sur un soutien nettement supérieur au titre de NER 300, cela a constitué un sérieux revers. Cela s'est produit alors que les promoteurs de projets avaient présenté leurs propositions et attendaient leur évaluation au cours de la période 2011-2012.

⁴⁰ Voir les sections consacrées à l'initiative NER 300 du document intitulé *Evaluation of the EU ETS Directive carried out within the project "Support for the Review of the EU Emissions Trading System"*, élaboré par l'Office fédéral de l'environnement autrichien (*Umweltbundesamt*) en coopération avec *Ecologic and SQ Consult* en novembre 2015 dans le cadre d'un contrat de services passé avec la Commission européenne.

⁴¹ L'article 3, paragraphe 2, de la décision NER 300 définit ainsi les coûts pour le CSC: «Les coûts pertinents des projets de démonstration CSC sont les coûts d'investissement supportés par le projet du fait de l'application de la technologie CSC, nets de la valeur actualisée nette de la meilleure estimation des bénéfices et frais d'exploitation découlant de l'application de la technique CSC au cours des dix premières années d'exploitation».

Après avoir classé les projets CSC et demandé la confirmation des États membres, la Commission a annoncé à ces derniers qu'elle supposait qu'ils prendraient à leur charge la différence entre la subvention NER 300 maximale prévue, qui s'élevait à 337 millions d'euros, et le montant total de financement public nécessaire pour ces projets. Les États membres n'étaient pas disposés à combler ce déficit de financement, qui pouvait atteindre des centaines de millions d'euros.

52. Les projets CSC relevant du programme PEER au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (les seuls qui se sont poursuivis après 2013) ne sont jamais parvenus à (r)établir leur viabilité financière compte tenu de la baisse des prix. Les avantages financiers qui devaient découler du captage et du stockage du CO₂, qui auraient permis d'éviter d'avoir à supporter les coûts élevés liés au SEQUE, ne se sont pas concrétisés comme prévu.

53. En 2012, la Commission a procédé à une évaluation interne⁴² de l'impact de la diminution des prix du marché du carbone. Elle a fait observer qu'il était devenu très difficile de prendre une décision d'investissement définitive pour ces projets. Elle a toutefois maintenu le soutien financier octroyé au titre du programme PEER et permis à certains lots de travaux portant sur le transport et le stockage au Royaume-Uni et aux Pays-Bas de se poursuivre. La Commission a appliqué la logique selon laquelle ces projets pourraient potentiellement profiter à d'autres émetteurs dans les mêmes régions s'ils donnaient lieu à la construction d'infrastructures à usage partagé.

54. Aux Pays-Bas, la Commission et le promoteur du projet avaient décidé en 2011 de ralentir les travaux du projet en raison des faibles prix du marché du carbone. La Commission a déployé des efforts considérables au cours de la période 2015-2017 pour trouver des sources de financement supplémentaire afin de combler les déficits. Elle a organisé plusieurs tables rondes avec les principales parties prenantes de l'industrie et des États membres à Bruxelles, et recherché des intérêts communs à la poursuite du projet. L'objectif minimal était de construire les infrastructures nécessaires et de les exploiter

⁴² Échanges entre la DG ENER et la DG BUDG concernant les taux de paiement beaucoup plus bas que prévu au cours des premières années du programme PEER.

pendant une courte période de démonstration. Le promoteur a finalement retiré son soutien au projet en 2017.

55. Le manque de viabilité financière est le principal facteur qui entrave le déploiement du CSC dans l'UE. La chute du prix du marché du carbone et l'incapacité de tous les projets relevant du programme PEER à obtenir un montant adéquat de financement public supplémentaire dans le cadre de l'initiative NER 300 ou des programmes nationaux avant 2012, ou encore d'autres recettes, ont compromis leur viabilité. La Commission n'a pas, à l'époque, suspendu ou mis fin à son soutien financier en faveur des projets de démonstration CSC relevant du programme PEER et a continué, après 2013, à effectuer des paiements en faveur de deux projets qui se sont finalement soldés par un échec.

La conception de l'initiative NER 300 a limité la capacité de la Commission et des États membres à réagir à l'évolution de la situation

56. Nous avons examiné si la conception générale de l'initiative NER 300 était adaptée aux besoins recensés et si les procédures de sélection des projets permettaient de garantir l'octroi des subventions aux meilleurs projets. Nous avons également cherché à déterminer si ses modalités de gouvernance permettaient aux entités chargées de la gestion de ce programme d'innovation d'exécuter leurs tâches de manière efficace et flexible.

Le modèle de financement retenu pour l'initiative NER 300 n'a pas permis de réduire efficacement les risques inhérents aux projets de démonstration

57. La Commission est tenue de réaliser une analyse d'impact pour ses principales initiatives et celles qui auront les retombées les plus importantes. Cela s'applique à l'amendement de 2009 de la directive SEQE (qui est ensuite devenue la base juridique de la création de l'initiative NER 300), ainsi qu'à la décision de la Commission de 2010 établissant les dispositions d'application de ladite initiative.

58. Lors de l'examen des analyses d'impact pour la base juridique de l'initiative NER 300 réalisées par la Commission, nous avons constaté que sa proposition initiale⁴³ pour la

⁴³ Document COM(2008) 16 final du 23 janvier 2008.

révision du SEQE de l'UE ne prévoyait pas de mécanisme visant à encourager les projets de démonstration du CSC. L'analyse d'impact accompagnant la proposition de la Commission⁴⁴ ne comportait donc aucune évaluation pertinente des besoins pour la base juridique de l'initiative NER 300. Une telle évaluation aurait, par exemple, permis de mettre en évidence les besoins de financement des projets de démonstration dans toutes les catégories de technologies susceptibles de bénéficier d'une aide. Elle aurait également permis de recenser les mécanismes de soutien nationaux disponibles et d'expliquer pourquoi ils devaient être complétés par un programme mené au niveau de l'Union.

59. L'idée d'un tel mécanisme a été évoquée pour la première fois au cours du processus législatif de révision du SEQE. Dans son document de 2008 sur les options stratégiques intitulé *Financing large scale demonstration of emerging energy technologies (e.g. CCS Demonstration Plants)*, la Commission avait indiqué que seul un groupe restreint d'États membres étaient susceptibles de soutenir un mécanisme pour le captage et le stockage du carbone.

60. Dans sa conception finale, l'initiative NER 300 incluait à la fois le CSC et les énergies renouvelables innovantes. Le Parlement européen et le Conseil ont ajouté l'article établissant la base juridique de l'initiative NER 300 dans la directive SEQE révisée, et ont étendu son champ d'application aux énergies renouvelables.

61. Nous avons constaté que les éléments probants justifiant la nécessité de créer un nouveau mécanisme de financement de ce type au niveau de l'UE n'étaient pas suffisants. Il n'existait aucune évaluation satisfaisante étayant la base juridique de l'initiative NER 300 expliquant de quel type de soutien auraient besoin les projets de démonstration à brève échéance du CSC et d'une large gamme de technologies liées aux énergies renouvelables, et pourquoi l'octroi d'une aide après le début de leur mise en œuvre permettrait de réduire les risques des projets de toutes les catégories.

⁴⁴ Document de travail des services de la Commission - Document d'accompagnement de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre - Analyse d'impact, document (SEC(2008) 52 du 23 janvier 2008.

62. Nous avons également examiné si les dispositions du nouvel article sur l'initiative NER 300 de la directive SEQE actualisée en 2009 empêchaient le versement de fonds à un stade précoce des projets. La directive établit que les subventions devraient être allouées après vérification des émissions de CO₂ évitées. Selon l'interprétation juridique de la Commission, cela pourrait constituer une condition préalable pour le décaissement des fonds, mais également une condition de remboursement en cas d'échec du projet.

63. Dans l'analyse d'impact⁴⁵ qu'elle a publiée, la Commission a indiqué qu'il serait difficile de recouvrer les fonds versés à des projets infructueux car cette tâche incomberait aux États membres. C'est pourquoi elle a préféré l'option qui consiste à verser les fonds après le début de la mise en œuvre. Ce choix, dont il est tenu compte dans l'acte d'exécution final de l'initiative NER 300, a très probablement eu une incidence sur l'utilisation des fonds par les projets de démonstration, mais a contribué à protéger la dotation de l'initiative NER 300.

64. Notre examen des documents, les résultats des entretiens réalisés dans le cadre de nos travaux d'audit et les réponses à notre enquête ont confirmé que la conception de l'initiative NER 300, sous la forme d'un programme octroyant un soutien financier à des projets après le début de leur mise en œuvre, n'a pas permis de réduire suffisamment les risques.

65. Faute d'évaluations des besoins claires et convaincantes pour étayer cette caractéristique de conception fondamentale visée dans la base juridique de l'initiative NER 300, l'approche de financement correspondante n'a pas suffisamment répondu aux besoins en matière de réduction des risques et de financement des projets de démonstration d'un large éventail de technologies innovantes. La directive révisée relative au SEQE de l'UE pour la période 2021-2030⁴⁶ vise à remédier à ce problème et introduit la possibilité de verser 40 % du montant de la subvention à un stade plus précoce des projets, sous réserve de la réalisation de certaines étapes.

⁴⁵ Analyse d'impact, document SEC(2010) 1320 final du 3 novembre 2010.

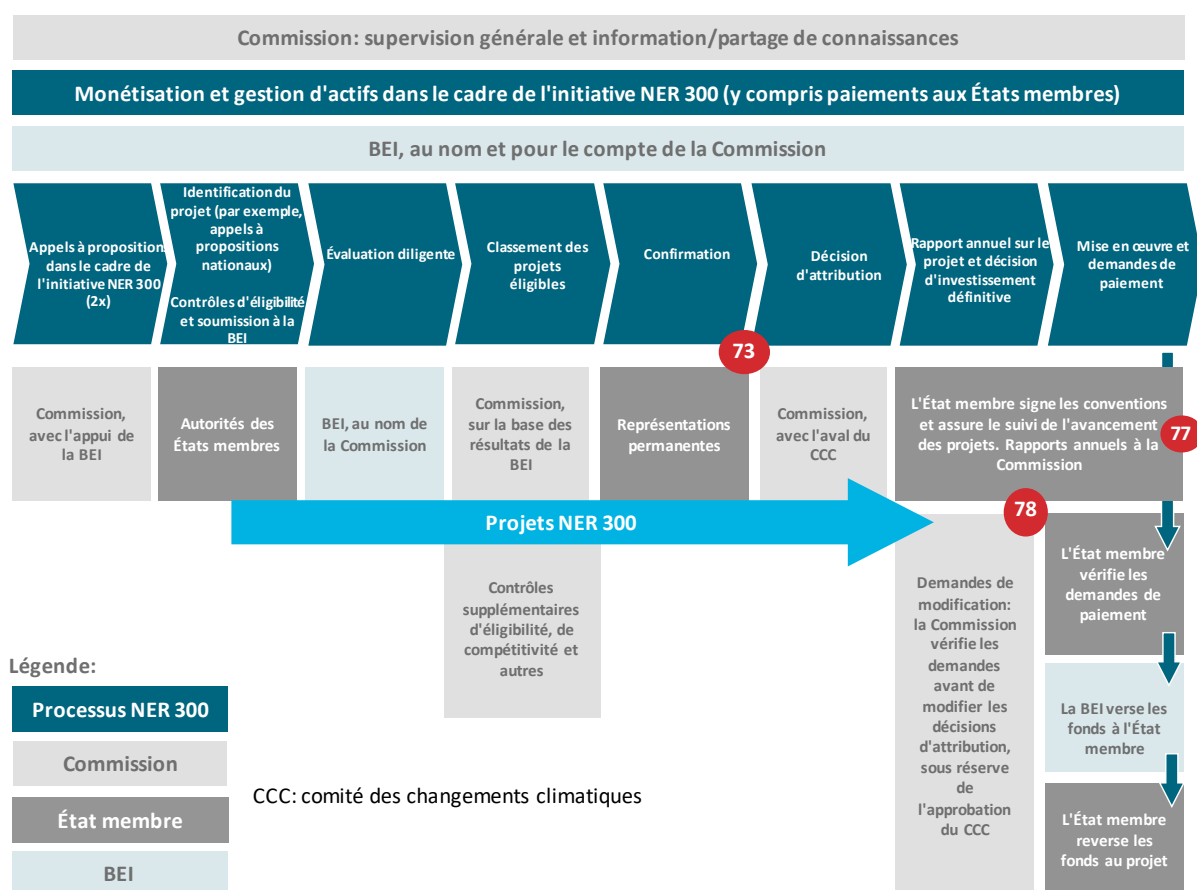
⁴⁶ Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et décision (UE) 2015/1814 (JO L 76 du 19.3.2018, p. 3).

Les processus de sélection et de prise de décision applicables aux projets NER 300 étaient complexes

66. Selon la décision NER 300, l'initiative visait à sélectionner et à soutenir les meilleurs projets possibles faisant appel à un vaste éventail de technologies, et localisés de manière géographiquement équilibrée.

67. Les États membres, la BEI et la Commission ont tous joué un rôle dans les processus de soumission et de sélection des projets ainsi que d'attribution des fonds. La **figure 10** donne une vue d'ensemble de tous les rôles confiés aux entités participant à la gestion de l'initiative NER 300.

Figure 10 – Étapes clés dans les processus NER 300 et répartition des rôles et responsabilités



Note: les points rouges se rapportent aux numéros des points dans le texte.

Source: Cour des comptes européenne.

68. La Commission et la BEI ont élaboré un manuel de procédures sur lequel cette dernière devrait se fonder pour procéder à l'évaluation diligente (de la viabilité technique et

financière). La BEI devrait classer les projets pour lesquels l'évaluation a été positive par ordre de coût par résultat unitaire⁴⁷. Avant d'adopter les décisions d'attribution sur la base de ce classement, la Commission, conformément aux règles relatives à l'initiative NER 300⁴⁸, devrait consulter une nouvelle fois les États membres concernés afin qu'ils confirment leur soutien. Nous estimons que la Commission devrait garantir une mise en œuvre conforme et efficace de ces procédures.

Évaluation diligente de la BEI

69. La BEI a procédé à l'évaluation diligente des projets au nom de la Commission et conformément au manuel de procédures. Réalisée de manière approfondie, cette évaluation était documentée dans un rapport détaillé pour chaque projet soumis. Toutefois, la mesure dans laquelle les demandes satisfaisaient aux sous-critères de l'évaluation diligente n'était ni évaluée ni notée. Les résultats de l'évaluation diligente de la BEI sont simplement «positifs» ou «négatifs»⁴⁹.

70. En vertu des procédures d'évaluation diligente élaborées sous la supervision de la Commission, la BEI n'était pas tenue d'évaluer la viabilité économique des projets. Or il s'agit d'un élément clé de l'évaluation, par les banques, de la bancabilité des projets, c'est-à-dire de leur aptitude à démontrer clairement un flux de recettes leur permettant de rembourser leurs dettes et de générer un rendement des investissements. Pour cette raison, le fait qu'un projet fasse l'objet d'une évaluation diligente positive de la BEI n'impliquait pas que celle-ci lui accorde également un financement (par exemple un prêt).

⁴⁷ L'article 8, paragraphe 2, de la décision NER 300 donne une définition du coût par résultat unitaire. Le coût par résultat unitaire est obtenu en divisant le total des fonds publics demandés pour le caractère innovant d'un projet par la quantité prévue de CO₂ stockée (sur dix ans) pour les projets CSC, ou la quantité prévue d'énergie produite (sur cinq ans) pour les projets liés aux énergies renouvelables. La Commission a estimé qu'un faible coût par résultat unitaire était un bon indicateur du potentiel de réduction des coûts d'une technologie et le paramètre le plus approprié pour le classement des projets au sein des différentes sous-catégories.

⁴⁸ Article 5, paragraphe 5, de la décision 2010/670/EU de la Commission.

⁴⁹ La conclusion de l'évaluation diligente de la BEI peut être positive sans commentaires, positive et assortie de recommandations que la Commission devra prendre en considération, ou négative.

71. Dans son évaluation du premier appel à propositions, la BEI a signalé d'importants problèmes de viabilité financière. Elle a conseillé à la Commission d'accorder une attention particulière aux risques financiers associés à certains projets, principalement en raison de l'importance du financement par l'emprunt demandé et du peu d'éléments de preuve de sa disponibilité. Malgré ces préoccupations d'ordre général, la BEI a estimé que 88 % des projets étaient (techniquement et financièrement) viables⁵⁰ et la Commission les a examinés en vue de l'attribution d'une subvention.

Classement des projets disponibles

72. À l'issue de l'évaluation diligente, la Commission a classé les projets éligibles et viables relevant des différentes sous-catégories sur la base de l'indicateur de coût par résultat unitaire⁵¹. La BEI avait informé la Commission qu'il existait une grande incertitude quant à ces coûts. Les projets présentés en étaient généralement à un stade précoce de leur planification. Les données relatives au coût et à la performance escomptée utilisées pour calculer ce paramètre ainsi que le financement public nécessaire demeuraient très incertaines.

Prise en considération des risques et des recommandations avant l'attribution de fonds

73. Nous avons examiné un échantillon de 26 rapports de la BEI pour les cinq États membres sélectionnés. Pour sept projets auxquels la Commission a attribué des fonds, la BEI avait expressément attiré l'attention sur des risques importants dont la Commission devait tenir compte avant d'adopter les décisions d'attribution. Quatre d'entre eux ont été retirés dans l'intervalle. Les rapports annuels relatifs à ces projets montrent que les principaux

⁵⁰ Au total, les États membres ont présenté à la BEI 111 demandes de subvention NER 300 dans le cadre de deux appels à propositions. La Commission a confirmé l'éligibilité de 94 projets et la BEI a fourni une conclusion positive à l'évaluation diligente pour 83 (soit 88 %) d'entre eux.

⁵¹ L'**annexe IV** présente deux exemples de programmes nationaux pour lesquels, outre un paramètre quantitatif relatif au coût de financement, plusieurs critères de notation ont été utilisés pour classer les projets innovants dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone.

risques mis en évidence par la BEI dans les rapports d'évaluation diligente se sont effectivement concrétisés. L'**encadré 9** présente des exemples.

Encadré 9 — Exemples de risques majeurs signalés par la BEI compromettant l'avancement des projets

En ce qui concerne la planification financière jointe à la demande de subvention correspondante, un projet dans le domaine de l'énergie éolienne flottante en Espagne escomptait pouvoir bénéficier d'un tarif de rachat. La BEI avait recommandé à la Commission de confirmer un certain nombre d'éléments avant d'adopter sa décision d'attribution, y compris la possibilité pour le projet d'accéder à un tarif de rachat. La Commission a demandé à l'État membre de confirmer le projet sur cette base. Si l'État membre a bien confirmé le soutien au projet, il a indiqué qu'il ne serait pas possible de bénéficier d'un tarif de rachat et n'a mentionné aucun financement alternatif. La Commission a alors octroyé la subvention. Postérieurement à l'adoption de la décision d'attribution, des retards concernant la décision d'investissement définitive et la mise en œuvre ont été signalés dans le rapport annuel relatif au projet, celui-ci n'ayant pas été en mesure d'obtenir un tarif de rachat ou d'autres sources de financement (voir également les **points 42 à 48** concernant la question de l'incertitude réglementaire). D'après le dernier rapport disponible, la situation était critique en 2016, même si certains travaux relatifs aux aspects techniques et aux autorisations se sont poursuivis.

Concernant un projet de bioénergie en Pologne, la BEI a soulevé de nombreuses questions sur sa viabilité technique et financière, tout en concluant qu'il existait un risque significatif que le projet ne parvienne pas à une décision d'investissement définitive dans un délai de 24 mois à compter de la décision d'attribution si les conditions actuelles du marché et l'intérêt des investisseurs ne s'amélioraient pas. Elle a également formulé une série d'autres recommandations devant être prises en considération par la Commission avant l'octroi de la subvention. L'État membre a confirmé le projet et le soutien national, et la Commission a octroyé la subvention. Toutefois, au moment de l'audit, le projet était en cours de retrait car il n'était pas financièrement viable.

74. Dans ce contexte, nous avons examiné la manière dont la Commission et les États membres ont tenu compte des recommandations de la BEI avant que les décisions d'attribution ne soient prises. Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que les États membres avaient consulté les rapports d'évaluation diligente de la BEI lorsque la Commission leur a demandé de confirmer leur soutien aux projets. La plupart d'entre eux

ont demandé le dossier confidentiel de la BEI postérieurement à l'adoption de la décision d'attribution.

75. Le processus de sélection des projets et d'attribution des subventions de l'initiative NER 300, bien que long et complexe, ne prenait pas en considération la question fondamentale de la viabilité économique. De plus, la conception du processus ne mettait pas suffisamment l'accent sur la qualité comparative, le niveau d'innovation et la viabilité financière des projets. Il importe également que les pouvoirs adjudicateurs (la Commission et les États membres/le comité des changements climatiques) soient pleinement informés des risques liés au projet qui ont été recensés lors de l'évaluation diligente avant de prendre leur décision d'attribution et de signer des conventions pour ces projets. Combinés, ces facteurs auraient pu réduire le niveau d'assurance nécessaire pour déterminer si ces projets étaient susceptibles d'atteindre les objectifs escomptés, compte tenu des contraintes de l'initiative.

Le processus décisionnel de l'initiative NER 300 fait intervenir de nombreuses parties

76. Le modèle de gouvernance de l'initiative NER 300 prévoit que la Commission assume la responsabilité globale du programme et mène les discussions avec les États membres et le comité des changements climatiques.

77. Bien qu'elle soit chargée de la coordination globale, la Commission ne reçoit pas nécessairement des informations complètes et actualisées sur l'état d'avancement des projets. Les États membres lui transmettent des rapports annuels de suivi confidentiels. La communication d'informations sur les contributions financières nationales et sur le plan financier du projet n'est pas prévue dans le rapport annuel. La Commission ne dispose donc de ces informations que si les États membres les y incluent volontairement.

78. Les États membres ne peuvent pas directement répondre aux demandes de modification majeure des projets car la Commission intervient dans leur examen et leur

approbation⁵². Le rôle de la Commission à cet égard résulte du fait que les changements importants ayant une incidence sur la décision d'attribution (par exemple, taille, portée, étapes du projet) doivent être approuvés selon la procédure de comitologie. Avant que les États membres ne puissent apporter des changements aux conventions qu'ils ont signées pour les projets, la Commission doit adopter des décisions d'exécution modifiant la décision d'attribution correspondante. Il s'agit d'une procédure lourde qui implique la Commission, les représentations permanentes des États membres et les promoteurs de projets.

79. Du fait de l'évolution rapide des technologies et des marchés, la réaction et la prise de décision des autorités de gestion en ce qui concerne les projets innovants doivent être promptes. Le modèle de gouvernance de l'initiative NER 300 est trop complexe et ne répond pas suffisamment à ces besoins. La Commission a également confirmé ce constat dans son analyse d'impact concernant la révision de la quatrième phase du SEQE de l'UE (2021-2030)⁵³.

D'autres caractéristiques de l'initiative NER 300 ont freiné sa capacité à réagir à l'évolution de l'environnement

80. Les projets de démonstration dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone comportent de nombreux risques. Par conséquent, la probabilité de changements ou d'échec (notamment à attirer des financements ou à atteindre la production d'énergie escomptée) est accrue par rapport à des projets faisant appel à des technologies parvenues à maturité. Les programmes de financement public concernant ce type d'investissements devraient donc être conçus de manière à permettre aux autorités de gestion de trouver des solutions souples et rapides pour maintenir les programmes en bonne voie d'atteindre leurs objectifs.

⁵² La section 5 de l'annexe II de la première décision d'exécution (C(2012) 9432 final du 18 décembre 2012) et de la seconde décision d'exécution (C(2014) 4493 final du 8 juillet 2014) précise que les modifications des projets doivent être approuvées par la Commission.

⁵³ Analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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, document de travail SWD(2015) 135 final du 15.7.2015.

Des critères technologiques préétablis ont limité la flexibilité du programme

81. La Commission a octroyé des subventions NER 300 à des projets sur la base d'une liste préétablie de catégories technologiques et de seuils. Cette liste, dressée en 2009, a servi de base aux deux appels à propositions qui devaient être organisés dans un délai de deux ans. Le cadre juridique ne prévoyait par conséquent aucune révision ou modification future de cette liste.

82. Or, des projets considérés comme précurseurs dans leur catégorie au moment de leur approbation en 2012 et 2014 ont souvent été dépassés par l'évolution des marchés et des secteurs technologiques avant même d'être opérationnels. Dans certains cas, cela se produit rapidement. L'**encadré 10** en fournit un exemple.

Encadré 10 – Exemple de projets d'énergie éolienne en mer soutenus au titre de l'initiative NER 300

En Allemagne, deux grands projets d'énergie éolienne en mer soutenus au titre de l'initiative NER 300 étaient sur le point de devenir opérationnels début 2018. Bien que performants et dotés de caractéristiques innovantes, ils ne constituent pas une première démonstration d'une nouvelle technologie (en l'occurrence, une turbine de 6 MW) non encore commercialisée. Le secteur de l'énergie éolienne en mer s'est développé rapidement au cours des dix dernières années et des turbines de 6 MW ont commencé à être installées en Europe dès 2012⁵⁴. Si les projets avaient été déployés de façon à respecter les délais initiaux fixés pour l'initiative NER 300 (c'est-à-dire avant 2016), ils auraient pu contribuer de manière plus sensible à l'objectif NER 300 de «premier déploiement commercial» d'une technologie innovante.

83. Ainsi, l'établissement à l'avance de critères technologiques spécifiques pour un programme de soutien présente des limites. Une évolution rapide des marchés et des technologies peut rendre les projets sélectionnés en vertu de ces critères moins disruptifs que prévu, en particulier en cas de retards.

⁵⁴ Chapitre 3.2 du *JRC Wind Energy Status Report* édition 2016, Centre commun de recherche 2017.

Des solutions étaient nécessaires pour garantir que les fonds non utilisés provenant de projets susceptibles d'être retirés soient dépensés à bon escient pour les priorités urgentes de l'UE

84. Les règles relatives à l'initiative NER 300 prévoyaient qu'après le 31 décembre 2015, tous les fonds restants reviendraient aux États membres. Bien que la décision NER 300 ait été modifiée afin de repousser les délais de deux ans, des projets ont continué d'être retirés de l'initiative en 2016 en raison de leur incapacité à respecter la date limite à laquelle la décision d'investissement définitive devait être prise. En l'absence d'une liste de réserve appropriée de projets pertinents à l'issue du deuxième appel à propositions, la Commission n'a pas été en mesure de les remplacer par des projets ayant déjà fait l'objet d'un examen par la BEI. Le cadre juridique de l'initiative NER 300 ne prévoyait pas non plus la possibilité de lancer un appel à propositions supplémentaire. Les retraits de projets devraient représenter au moins 840 millions d'euros de fonds non dépensés d'ici la mi-2018 (soit 40 % des 2,1 milliards d'euros octroyés)⁵⁵.

85. Dans ce contexte, la Commission, conformément à l'avis du comité des changements climatiques, a décidé⁵⁶ d'ajouter les fonds non dépensés à l'issue du premier appel à propositions (soit au moins 436 millions d'euros) à la dotation des instruments financiers gérés par la BEI⁵⁷. Cela permettra d'utiliser des fonds NER 300 non dépensés pour des activités connexes jusqu'au lancement du Fonds pour l'innovation. Toutefois, la nature et les

⁵⁵ L'***annexe I*** donne une vue d'ensemble de tous les projets subventionnés au titre de l'initiative NER 300.

⁵⁶ Décision (UE) 2017/2172 de la Commission du 20 novembre 2017 modifiant la décision 2010/670/UE en ce qui concerne l'affectation des recettes non versées provenant du premier appel à propositions (JO L 306 du 22.11.2017, p. 24).

⁵⁷ La priorité sera accordée au mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin et au mécanisme pour l'interconnexion en Europe — Transports (l'instrument de prêt du MIE).

objectifs de ces instruments ne sont pas identiques à ceux de l'initiative NER 300⁵⁸. Les préoccupations que nous exprimons dans la prochaine section quant à l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds NER 300 valent également pour les fonds susceptibles d'être alloués à des instruments financiers.

La coordination et les dispositions en matière d'obligation de rendre compte doivent être améliorées

86. Il existe de nombreux instruments et programmes de l'UE dont les objectifs sont similaires à ceux de l'initiative NER 300 (voir [annexe V](#)). Compte tenu de cette situation complexe, nous avons examiné si la Commission et les États membres ont réalisé des progrès en ce qui concerne l'alignement des actions publiques et privées européennes en faveur de l'innovation dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone. Nous avons en outre cherché à déterminer si les services de la Commission responsables des programmes liés à l'accélération de l'innovation dans le domaine de l'énergie propre collaborent efficacement en vue de coordonner leur gestion des programmes en cours tels que NER 300, Horizon 2020 et le mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin, et mettent à profit leur expertise commune pour élaborer des dispositifs et des solutions de financement cohérents. Enfin, nous avons examiné comment les États membres et la Commission rendent compte de la gestion et des résultats de l'initiative NER 300.

Malgré des progrès plus lents que prévu, le plan SET permet d'améliorer la coordination en Europe

87. Une coordination efficace entre la Commission et les États membres doit être à la fois verticale (entre la Commission et les autorités nationales compétentes) et horizontale (entre les services concernés de la Commission et les services nationaux compétents ainsi qu'avec

⁵⁸ Par exemple, alors que c'était l'objectif de l'initiative NER 300, les instruments financiers ne permettent pas d'assurer une répartition géographique des fonds; l'initiative devrait cibler les secteurs relevant du SEQUE de l'UE (c'est-à-dire la production d'électricité et les industries, et non le transport); en outre, conformément à l'interprétation faite par la Commission des règles relatives au SEQUE de l'UE et à l'initiative NER 300, les fonds relevant de cette dernière devraient être alloués après vérification des émissions de CO₂ évitées, tandis que les instruments financiers servent en règle générale à financer les premiers stades des projets (c'est-à-dire avant qu'ils rejettent du CO₂/évitent les émissions de CO₂).

des parties prenantes externes)⁵⁹. Le plan stratégique pour les technologies énergétiques (plan SET) intégré constitue une initiative fondamentale pour assurer ce type de coordination dans l'UE. Approuvé par le Conseil en 2008, il est géré par la Commission et par les États membres sur une base volontaire. Il encourage également l'interaction avec l'industrie et le monde universitaire par le biais de plateformes spécialisées qui ont évolué au fil des années.

88. Le plan SET n'est pas un instrument de financement, mais vise à coordonner et à aligner les ressources financières européennes, nationales et privées appropriées. Les États membres participent au groupe de pilotage présidé par la Commission et à des groupes de travail. Au sein de la Commission, la DG RTD, la DG ENER et le Centre commun de recherche ont participé au plan SET. La Commission et les États membres l'ont révisé en 2015 afin de l'aligner sur les priorités de l'union de l'énergie en matière de recherche et d'innovation.

89. Les représentants des États membres consultés lors de nos visites ont donné une appréciation positive de leur expérience dans le cadre du plan SET⁶⁰. Ils ont toutefois noté que l'ambition initiale de parvenir à la programmation et au financement conjoints d'actions d'innovation pertinentes dans le domaine de l'énergie reste un enjeu de taille.

90. Au titre du plan SET intégré, le groupe de pilotage a, depuis 2015, chargé 14 groupes de travail temporaires de mettre au point des plans de mise en œuvre qu'il prévoyait d'approuver d'ici novembre 2017. À la fin de l'année 2017, il avait approuvé et publié cinq plans de mise en œuvre⁶¹. Il n'avait pas encore décidé comment il rendrait compte de leurs résultats.

⁵⁹ Dans son document de 2015 intitulé *Renewable Energy Technology Innovation Policy [RETIP]: a process development guide*, l'agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) a expliqué l'importance capitale de la gouvernance pour la mise en œuvre des instruments RETIP. L'IRENA a souligné que la collaboration entre les parties prenantes est importante pour l'innovation, et que la collaboration au niveau horizontal est essentielle pour garantir la cohérence et éviter toute incompatibilité entre les politiques.

⁶⁰ Dans ce cadre, 19 États membres de l'UE participent à au moins un groupe de travail temporaire, à l'instar de la Turquie, de l'Islande, de la Norvège et de la Suisse.

⁶¹ Pour les industries à forte intensité énergétique, le CCUS, l'énergie photovoltaïque, l'énergie solaire concentrée et les piles.

91. La Commission a invité les États membres à donner suite au projet de programmation et de financement conjoints. Les États membres ont refusé d'engager des ressources nationales dans ces plans de mise en œuvre. Les parties prenantes du secteur privé représentées dans les plateformes européennes de technologie et d'innovation en matière d'énergie n'ont pas non plus engagé de contribution financière dans les plans de mise en œuvre du plan SET.

92. En dépit du rôle du groupe de pilotage dans la coordination du plus grand programme de démonstration dans le domaine de l'énergie en Europe et de sa pertinence par rapport aux objectifs du plan SET, la DG CLIMA ne l'a rejoint qu'en octobre 2016. Elle n'a pas pris part aux groupes de travail temporaires présentant un intérêt dans le cadre de l'initiative NER 300 ou du futur Fonds pour l'innovation. La DG CLIMA a organisé, en 2017, des tables rondes distinctes avec toutes les parties intéressées, rassemblant des représentants des secteurs des énergies renouvelables, de l'industrie à forte intensité énergétique ainsi que du captage et du stockage du carbone, pour discuter de la conception future du Fonds pour l'innovation.

93. Les objectifs du plan SET intégré pour 2015 ont été alignés sur les priorités de l'union de l'énergie, et l'insuffisance des progrès dans la réalisation de certaines de ses principales ambitions depuis son lancement en 2008 a été reconnue. En l'absence de résultats clairement mesurables consignés dans des rapports d'avancement structurés et réguliers, il est difficile de recenser les avantages résultant directement de la coopération dans le cadre du plan SET.

Les services de la Commission doivent améliorer leur coordination interne et la cohérence du soutien de l'UE aux projets de démonstration à faibles émissions de carbone

94. En 2009, la Commission a publié une communication intitulée «Investir dans le développement des technologies à faible intensité carbonique (plan SET)»⁶², qui s'appuie sur les objectifs du plan SET définis en 2008. Afin de mobiliser davantage de ressources pour pouvoir financer des projets de démonstration à grande échelle, la Commission recherchait de nouvelles manières de combiner les ressources provenant de différents acteurs et

⁶² Document COM(2009) 519/4.

instruments comme les subventions, les prêts et les garanties de prêt. Elle a fait observer que la BEI pourrait jouer un rôle pivot dans l'amélioration de la coordination et de la continuité des financements disponibles, en mentionnant en particulier le mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR) soutenu au titre du septième programme-cadre (7^e PC).

Complémentarité entre l'initiative NER 300 et d'autres programmes de subventions de l'UE

95. Dans son analyse d'impact de 2010 relative à l'initiative NER 300⁶³, la Commission a fait observer que l'initiative devait être complémentaire du programme-cadre de recherche (c'est-à-dire, pour la période 2007-2013, le 7^e PC) et être axée sur des projets plus aboutis.

96. Le 7^e PC (et plus tard Horizon 2020 pour la période 2014-2020) a été mené de front avec les programmes NER 300 et PEER à partir de 2009-2010. Le rôle des programmes de recherche en termes de financement des activités de démonstration dans le domaine de l'énergie n'était pas clairement défini lorsque la Commission a lancé l'initiative NER 300 en 2010. Nous avons constaté que le nombre de grands projets de démonstration dans le domaine de l'énergie bénéficiant de subventions avait augmenté entre le 7^e PC et Horizon 2020, de même que le montant des différentes subventions. La plus importante subvention en faveur d'un projet de ce type dans le cadre du programme Horizon 2020 s'élève à un peu moins de 40 millions d'euros⁶⁴, tandis que le montant moyen des subventions au titre de l'initiative NER 300 était de 54 millions d'euros. Horizon 2020 vise spécifiquement à financer des projets de plus grande taille que le 7^e PC afin d'avoir un impact plus important. Il importe donc de suivre la manière dont Horizon 2020 (et son successeur après 2020) et NER 300 (et son successeur à compter de 2021) se complètent ou répondent à des besoins distincts, ainsi que la façon dont ils interagissent.

⁶³ Document SEC(2010) 1320 final du 3 novembre 2010.

⁶⁴ Le 7^e PC a financé 31 projets de démonstration à grande échelle dans le domaine de l'énergie, la subvention maximale s'élevant à 35,5 millions d'euros. Dans le cadre du programme Horizon 2020, 47 de ces subventions ont été signées (ou sont en cours de préparation), la subvention maximale s'élevant à 39,3 millions d'euros. Des subventions plus importantes ont été octroyées à 16 projets NER 300, mais cinq d'entre eux ont été retirés ou étaient sur le point de l'être au moment de l'audit.

Initiative NER 300 et instruments financiers

97. La décision NER 300 faisait également référence à la possibilité de combiner le financement au titre de ce programme avec des prêts accordés dans le cadre du mécanisme de financement du partage des risques⁶⁵. En effet, ce dernier soutenait un certain nombre de projets de démonstration dans le domaine des énergies renouvelables. Il s'agit d'un exemple illustrant la collaboration entre la Commission et la BEI en vue d'élaborer d'autres solutions de financement, mais celles-ci n'englobaient aucun projet NER 300. Aucune combinaison de produits fournis par les deux programmes n'a donc été réalisée.

98. Au cours de la période de programmation actuelle (2014-2020), InnovFin a succédé au mécanisme de financement du partage des risques. L'un des domaines thématiques d'intervention d'InnovFin concerne des projets de démonstration dans le domaine de l'énergie⁶⁶. La Commission a lancé ce nouvel instrument financier pour soutenir des projets comme ceux bénéficiant d'une aide au titre de l'initiative NER 300, qui, à l'époque, accusaient des retards au niveau de leur planification financière.

99. En dépit de ces tentatives pour fournir un éventail plus large de produits financiers ainsi que d'autres contributions de la Commission aux projets de démonstration (voir **encadré 11**), à l'issue du présent audit, aucun contrat de prêt n'avait été conclu pour les dix projets NER 300 pour lesquels un prêt dans le cadre d'InnovFin avait été sollicité à la fin de l'année 2017. La spécificité des projets de démonstration relevant de l'initiative NER 300 (risques techniques et financiers plus élevés que les projets faisant appel à des technologies parvenues à maturité, incertitude concernant les performances en matière de production et

⁶⁵ Considérant 5 de la décision 2010/670/UE de la Commission.

⁶⁶ La BEI et la Commission européenne ont lancé le mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin en 2015. La contribution initiale de l'UE à ce mécanisme dans le cadre d'Horizon 2020 s'élevait à 150 millions d'euros. Il permet d'accorder des prêts, des garanties de prêts ou des investissements sous forme de fonds propres d'un montant compris entre 7,5 et 75 millions d'euros à des projets de démonstration d'échelle commerciale pionniers et innovants dans les domaines des énergies renouvelables et de l'hydrogène. La contribution de l'UE sert à couvrir l'intégralité des pertes subies par la BEI dans l'éventualité où un projet ne parviendrait pas à rembourser son prêt.

les recettes escomptées, etc.) est telle qu'ils ont du mal à respecter les exigences standard en matière de diligence raisonnable de la Banque.

Encadré 11 — Projets de démonstration en matière d'énergie d'InnovFin

Dans le programme de travail «Horizon 2020» pour une énergie sûre, propre et efficace pour la période 2018-2020⁶⁷, la Commission a indiqué que la demande pour le mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin était élevée et qu'elle doublerait le soutien financier au titre d'Horizon 2020, de 150 millions d'euros à 300 millions d'euros, tout en allouant une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros pour 2019 et 2020. Le champ d'application de l'instrument a également été étendu à l'ensemble des priorités du plan SET, CCUS compris, à l'exception de l'efficacité énergétique et du nucléaire. La DG RTD a également l'intention d'élaborer une fenêtre «Subventions» dans le cadre d'Horizon 2020 afin de compléter les produits du mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin⁶⁸.

Fonds pour l'innovation et nécessité de garantir une complémentarité au delà de 2020

100. En 2017, la DG CLIMA a organisé des tables rondes avec les parties prenantes afin de tirer des enseignements de l'initiative NER 300 et de préparer la conception du nouveau Fonds pour l'innovation. Les parties prenantes ont également appelé à la création d'un programme de financement mixte incluant notamment un soutien à des instruments financiers, ainsi qu'à l'octroi de subventions à l'investissement pour les premières phases du développement des projets.

101. Le rapport final⁶⁹ recommandait que le Fonds pour l'innovation propose principalement des subventions, complétées par des subventions partielles et/ou des prêts présentant des risques réduits ou des fonds propres prévoyant des niveaux d'intensité d'aide plus élevés pour les projets à un stade précoce. Il insistait également sur le fait que le

⁶⁷ Décision C (2017)7124 de la Commission du 27 octobre 2017.

⁶⁸ Le programme Horizon 2020 se termine en 2020 et ne fera donc pas double emploi avec le nouveau Fonds pour l'innovation qui sera lancé en 2021. Le projet détaillé sur le 9^e PC et les instruments financiers y associés est en cours d'élaboration.

⁶⁹ Voir le rapport de synthèse présenté lors d'une conférence de clôture organisée par la DG CLIMA: *Finance for Innovation: towards the ETS innovation fund, Climate Strategy & Partners*, 12 juin 2017.

nouveau Fonds devrait compléter les programmes de financement nationaux et de l'UE existants, et non faire double emploi avec ceux-ci, et citait, à titre d'exemple spécifique, Horizon 2020, InnovFin, le MIE ainsi que le capital-risque émanant du Fonds européen d'investissement et du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI).

102. La DG CLIMA et la DG RTD examinent donc actuellement la façon d'améliorer la conception des principaux mécanismes de soutien (c'est-à-dire le Fonds pour l'innovation et le mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin) aux projets de démonstration dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone. Le financement par le biais d'Horizon 2020 de projets de démonstration plus aboutis dans le domaine de l'énergie (y compris en termes de contributions au mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin) a également augmenté depuis le lancement de l'initiative NER 300. Il est difficile de savoir si l'initiative NER 300 (et le Fonds pour l'innovation), d'une part, et le programme Horizon 2020/le 9^e PC (y compris leurs contributions à des instruments financiers), d'autre part, seront suffisamment complémentaires pour justifier l'existence de programmes de subventions publiques parallèles gérés par différentes entités de gestion et organes de supervision (de la Commission).

103. Globalement, la Commission n'a pas encore donné corps à l'ambition annoncée en 2009 et réaffirmée en 2016⁷⁰ de permettre un ciblage cohérent et plus efficace des ressources et des produits financiers, y compris les subventions de l'UE, les produits de prêt et les fonds propres, aux divers stades de développement des projets de démonstration à grande échelle.

Les dispositions en matière d'obligation de rendre compte en ce qui concerne l'initiative NER 300 ne sont pas suffisamment claires

104. Les fonds NER 300 ne font pas partie du budget général de l'Union européenne et leur gestion n'est donc pas régie par le règlement financier de l'UE. Il s'agit de fonds des États membres générés par un instrument politique de l'UE (le SEQE de l'UE). La base juridique de l'initiative NER 300 (c'est-à-dire la directive SEQE et la décision NER 300) ne contient pas de

⁷⁰ Document COM(2016) 763 final.

références explicites au contrôle financier (par exemple pour les paiements) ou à l'audit (interne ou externe).

105. Les points de contact nationaux que nous avons consultés au cours de l'audit considéraient les fonds NER 300 comme des fonds de l'UE⁷¹. La Commission n'est pas tenue d'un point de vue juridique de faire rapport annuellement sur la performance opérationnelle ou financière du programme afin de garantir le respect de l'obligation absolue de rendre compte faite aux pouvoirs publics. Il n'existe pas de procédure de décharge pour la gestion de ces fonds par la Commission. La BEI publie à l'intention de la Commission des états financiers confidentiels sur ses activités de gestion d'actifs de l'initiative NER 300 et enregistre les fonds comme éléments hors bilan détenus pour le compte d'un tiers⁷². La Commission n'inscrit pas les fonds NER 300 au bilan de l'UE.

106. Dans l'ensemble, les dispositions en matière de contrôle financier et d'obligation de rendre compte pour l'initiative NER 300 ne sont pas suffisamment claires. Pourtant, de telles dispositions sont nécessaires afin de fournir une assurance solide quant à la bonne gestion financière de ces fonds publics par les entités participant à la gestion de l'initiative.

107. En 2016, le groupe de haut niveau sur les ressources propres a indiqué que les recettes du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE de l'UE) pourraient constituer de nouvelles ressources propres⁷³.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

108. Tout en reconnaissant la difficulté des conditions du marché pour ce type d'activité après 2008, nous parvenons à la conclusion générale que les programmes NER 300 et PEER

⁷¹ Voir la référence aux fonds NER 300 comme à des fonds de l'UE à la page 21 du document intitulé *Carbon capture and storage: the second competition for government support, Report by the Comptroller and Auditor General*, National Audit Office du 20 janvier 2017.

⁷² Voir également «Éléments hors bilan au 31 décembre 2016» du rapport financier 2016 de la BEI, et note Z: la BEI soutient la CE en tant qu'acteur de la mise en œuvre de l'initiative NER 300 — [...]. La BEI prépare des états financiers individuels pour l'initiative NER 300.

⁷³ *Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, décembre 2016, recommandation 4, lettre b).

n'ont pas permis d'accomplir les progrès escomptés pour démontrer la viabilité commerciale du captage et du stockage du carbone ainsi que d'un éventail d'énergies renouvelables innovantes.

109. Le programme PEER n'a pas rempli ses objectifs ambitieux en matière de captage et de stockage du carbone, dans la mesure où aucun des projets bénéficiant d'un financement de l'UE n'a démontré la technologie à l'échelle commerciale (voir **points 20 à 22**). Cinq des six projets cofinancés n'ont pas été menés à bien.

110. Le soutien du programme PEER en faveur de l'énergie éolienne en mer avait pour but de fournir des turbines et des structures de fondation innovantes tout en augmentant les connexions au réseau entre les États membres. Ce programme a apporté une contribution positive à un secteur en évolution rapide, même si plusieurs retards ont été enregistrés et s'il a été mis fin à deux projets (voir **points 23 à 26**).

111. Nous avons aussi constaté que l'initiative NER 300 n'a pas contribué à l'obtention de résultats positifs pour les projets de démonstration CSC (voir **points 28 à 30**). Le seul projet CSC auquel la Commission a octroyé des fonds en 2014 a cessé ses activités après que l'État membre a retiré son soutien en 2015. Il n'a donc pas été possible de parvenir à une décision d'investissement définitive, et le projet est susceptible d'être retiré de l'initiative NER 300 en 2018.

112. L'initiative NER 300 n'est pas non plus en passe de produire l'impact escompté en ce qui concerne les énergies renouvelables innovantes qui n'étaient pas encore disponibles commercialement lorsque la Commission a sélectionné les projets (voir **points 31 à 36**). Malgré une décision de 2015 de repousser tous les délais de deux ans, sept projets avaient été retirés au début de l'année 2018. Ces projets n'ont pas utilisé les subventions octroyées et n'ont pas produit les résultats escomptés en matière d'énergie propre.

113. En ce qui concerne les raisons des échecs et des retards, nous avons constaté que les conditions d'investissement défavorables ont été préjudiciables aux projets innovants dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone soutenus par les programmes NER 300 et PEER (voir **points 37 à 55**). Si certaines conditions d'investissement sont déterminées par l'évolution plus générale de l'économie, d'autres peuvent être fixées ou

influencées par les décideurs politiques. Les incertitudes en ce qui concerne les stratégies à long terme en matière de climat et d'énergie, les politiques qui les sous-tendent, les règlements et le soutien financier public ont compromis la capacité des projets à attirer les investissements privés et à parvenir à une décision d'investissement définitive dans les délais prévus (voir **points 41 à 48**).

114. Outre les facteurs économiques et autres précités, la baisse du prix du marché des émissions de carbone dans le cadre du SEQE de l'UE depuis 2011 a été un obstacle majeur pour les projets de démonstration CSC dans l'Union (voir **points 49 à 55**). L'intérêt économique déjà limité de ces projets, sur la base duquel la Commission avait octroyé des subventions au titre du programme PEER en 2009, s'en est trouvé encore réduit. Du fait des prix bas, les montants des subventions disponibles au titre de l'initiative NER 300 ont également été moins élevés que prévu, ce qui a donné lieu à de nouveaux déficits de financement.

115. En outre, l'incapacité des projets relevant du programme PEER à obtenir un montant adéquat de financement public grâce à l'initiative NER 300 ou à des programmes nationaux avant 2012 a compromis leur viabilité. La Commission a déployé des efforts pour permettre la poursuite des travaux sur la démonstration du CSC, mais n'a pas, à l'époque, suspendu ou mis fin à son soutien financier en faveur de projets qui se sont finalement soldés par un échec.

116. Des projets énergétiques innovants qui contribuent à la transition de l'UE vers une énergie à faibles émissions de carbone requièrent un meilleur climat d'investissement. Dans ce contexte, la proposition de règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie prévoit que les États membres élaborent et soumettent à la Commission des plans nationaux en matière de climat et d'énergie qui décrivent leurs stratégies de développement à faibles émissions de carbone sur le long terme (voir **encadré 7**). Ces plans sont fondés sur des politiques et des règlements stables qui visent à promouvoir et à soutenir l'utilisation des

énergies renouvelables et à réduire davantage encore les émissions⁷⁴. La Commission jouera un rôle dans l'examen des plans et des rapports établis par les États membres pour déterminer si ces derniers contiennent tous les éléments requis. Elle devrait s'appuyer sur ces informations lors de l'octroi des financements de l'UE.

Recommandation n° 1 – Créer les conditions pour que l'aide de l'UE en faveur des innovations dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone soit plus efficace

Pour renforcer l'efficacité du soutien financier de l'UE aux projets de démonstration innovants dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone, la **Commission** devrait, lorsque de grands projets à forte intensité de capital nécessitant une combinaison d'aides nationales et de l'UE font l'objet de demandes de financement dans le cadre du Fonds pour l'innovation proposé et d'autres programmes pertinents de l'UE en gestion centralisée, évaluer leur compatibilité avec les plans nationaux en matière de climat et d'énergie, et s'assurer que des engagements fermes et transparents soient obtenus des États membres avant l'octroi des fonds de l'Union.

Délai de mise en œuvre: d'ici fin 2021.

117. Nous avons également constaté que certains aspects de la conception de l'initiative NER 300 ont limité la capacité de la Commission et des États membres à réagir efficacement à l'évolution de la situation (voir **points 56 à 85**).

118. Le modèle de financement retenu pour cette initiative, qui consistait à octroyer des fonds publics aux projets uniquement après le début de leur mise en œuvre, n'était pas dûment étayé par des analyses des besoins et faisait peser la majeure partie des risques sur les promoteurs de projets. Aucune évaluation claire du type de soutien dont auraient besoin les projets de démonstration à brève échéance du CSC et d'une large gamme de technologies liées aux énergies renouvelables innovantes, aux prises avec de nombreuses difficultés en matière d'investissement et de réglementation dans l'ensemble de l'UE, n'a été réalisée préalablement à la création de l'initiative NER 300 par la directive SEQE. La base

⁷⁴ En 2014, la Cour avait déjà recommandé à la Commission de promouvoir l'établissement, par les États membres, de cadres réglementaires stables et prévisibles s'appliquant aux sources d'énergies renouvelables. Voir la recommandation n° 1 du rapport spécial n° 6/2014 de la Cour des comptes européenne de 2014 intitulé «L'aide en faveur des énergies renouvelables accordée au titre de la politique de cohésion a-t-elle produit de bons résultats?».

juridique adoptée en 2018 pour le nouveau Fonds pour l'innovation vise à remédier au problème de la réduction des risques (voir **points 57 à 65**).

119. Les processus de sélection et de prise de décision applicables aux projets NER 300 étaient complexes (voir **points 66 à 75**). Le processus de sélection et d'attribution appliqué par la Commission et les États membres n'a pas suffisamment mis l'accent sur la qualité comparative et les risques en matière de viabilité économique et financière des projets. Nous n'avons pas non plus été en mesure de déterminer avec certitude si les États membres avaient suffisamment été informés des risques recensés et des recommandations formulées par la BEI avant d'approuver les projets classés en vue de l'adoption de la décision d'attribution par la Commission. Ces facteurs ont réduit le niveau d'assurance nécessaire pour déterminer si ces projets étaient susceptibles d'atteindre leurs objectifs, compte tenu des contraintes de l'initiative. Par ailleurs, le processus décisionnel dans le cadre de l'initiative NER 300 pourrait être amélioré, en particulier pour les demandes de modification majeure des projets qui nécessitent à présent un amendement de la législation.

Recommandation n° 2 — Améliorer les procédures de sélection et de prise de décision applicables aux projets pour le futur Fonds pour l'innovation

Dans la perspective du lancement du nouveau Fonds pour l'innovation en 2021, la **Commission** devrait faire en sorte d'améliorer les éléments essentiels des procédures de sélection et de prise de décision applicables aux projets par rapport à ceux de l'initiative NER 300. Elle devrait en particulier:

- a) définir des critères pour la suspension du financement lorsque les projets n'atteignent pas les étapes convenues;
- b) évaluer les aspects de la viabilité économique des projets (leur «bancabilité»), y compris ceux visés à la recommandation n° 1;
- c) définir des seuils précis et mesurables pour chacun des critères de diligence raisonnable/d'attribution;
- d) fournir, à titre confidentiel, les résultats de l'évaluation diligente aux autorités de l'État membre concerné préalablement à la décision d'attribution;
- e) soutenir des projets qui, en vertu de la procédure de sélection, sont le plus susceptibles de contribuer à la réalisation des priorités de l'UE;

- f) simplifier la procédure concernant les demandes de modification des projets, de sorte qu'il ne soit pas nécessaire d'amender des actes juridiques de la Commission.

Délai de mise en œuvre: d'ici fin 2020.

120. D'autres caractéristiques de l'initiative NER 300 ont freiné sa capacité à réagir à l'évolution de l'environnement (voir **points 80 à 85**). L'utilisation de critères technologiques spécifiques préalablement établis en 2009 a limité la capacité de l'initiative à réagir à l'évolution du marché et des technologies. Les projets sélectionnés en vertu de ces critères pourraient s'avérer moins disruptifs que prévu lorsque des retards se produisent.

121. Étant donné que des projets ont été retirés parce qu'ils n'ont pas pu respecter les délais (prorogés) de l'initiative, la Commission a cherché des solutions pour réaffecter à d'autres programmes des montants importants non dépensés et garantir qu'ils soient disponibles pour renforcer les investissements dans des projets innovants. La nature et les objectifs de ces programmes ne sont pas identiques à ceux de l'initiative NER 300, et l'obligation de rendre compte de l'utilisation de ces fonds doit être garantie.

Recommandation n° 3 — Faire en sorte que le Fonds soit suffisamment flexible pour pouvoir réagir à l'évolution du marché et des technologies

La Commission devrait veiller à ce que la conception du Fonds pour l'innovation permette de réagir de manière plus souple à l'évolution des technologies et au retrait des projets que celle de l'initiative NER 300.

Il pourrait notamment s'agir:

- a) d'une approche souple de la définition et de la mise à jour des technologies éligibles et des seuils;
- b) de l'organisation d'appels à propositions et de décisions d'attribution sur une base continue.

Délai de mise en œuvre: d'ici fin 2021.

122. Il existe de nombreux mécanismes de financement qui soutiennent l'innovation dans le domaine de l'énergie au sein de l'UE. Dans ce contexte, nous avons constaté des faiblesses au niveau de la coordination et de l'obligation de rendre compte auxquelles il convient de s'attaquer (voir **points 86 à 107**).

123. Même si les progrès ont été plus lents que prévu, le plan SET permet un meilleur alignement des actions publiques et privées européennes en faveur de l'innovation dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone. La révision du plan SET en 2015 était importante: le plan SET initial a été aligné sur les priorités de l'union de l'énergie en matière de recherche et d'innovation, et l'insuffisance des progrès dans la réalisation de certaines de ses principales ambitions a été reconnue. Il reste toutefois difficile de recenser et de mesurer précisément les avantages résultant directement de la coopération dans le cadre du plan SET (voir **points 87 à 93**).

124. Nous avons également constaté, dans la coordination entre les services internes de la Commission s'occupant d'innovation dans le domaine de l'énergie propre, des faiblesses susceptibles d'empêcher cette dernière de combiner de manière plus cohérente et plus efficiente les ressources publiques et les produits financiers en ciblant les différentes étapes des projets de démonstration à grande échelle (voir **points 94 à 103**).

125. À la fin 2017, aucun projet NER 300 n'avait obtenu de prêt au titre des instruments financiers gérés par la BEI soutenant des projets de démonstration dans le domaine de l'énergie. La spécificité de ces projets est telle qu'ils ont du mal à respecter les exigences standard en matière de diligence raisonnable de la Banque. Différents services de la Commission examinent actuellement comment améliorer la conception de leurs principaux mécanismes de financement. L'accroissement du soutien au titre d'Horizon 2020 en faveur de projets de démonstration plus aboutis dans le domaine de l'énergie pose la question de savoir si l'initiative NER 300 (et le futur Fonds pour l'innovation) et le programme Horizon 2020/le 9^e PC (y compris leurs contributions aux instruments financiers) sont suffisamment complémentaires pour justifier l'existence, à l'avenir, de programmes parallèles gérés et supervisés par des entités différentes.

126. Des négociations sur le nouveau cadre financier pluriannuel, la simplification d'Horizon 2020 ainsi que des discussions sur l'avenir des finances de l'UE sont en cours. Elles offrent l'occasion de déterminer quels programmes sont les plus aptes à soutenir les (différentes étapes des) projets de démonstration dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone, et comment créer des synergies en vue de remédier à leurs problèmes de financement.

Recommandation n° 4 — Améliorer la coordination de la Commission afin que le soutien de l'UE soit ciblé de manière plus cohérente

Pour améliorer la cohérence et l'efficacité du ciblage du soutien de l'UE à l'innovation dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone, les **services de la Commission** concernés (**en particulier les DG RTD, ENER, CLIMA, GROW et ECFIN**) devraient:

- a) effectuer des évaluations interservices afin de démontrer que le Fonds pour l'innovation, Horizon 2020 et le mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin (ainsi que leurs successeurs après 2020) sont complémentaires et ciblent de manière cohérente les projets de démonstration dans le domaine des énergies à faible intensité de carbone;
- b) rationaliser les processus de sélection des projets⁷⁵ des différents programmes afin de limiter la mauvaise utilisation des ressources et les chevauchements.

Délai de mise en œuvre: d'ici fin 2021.

127. Enfin, les dispositions en matière d'obligation de rendre compte et de contrôle financier pour l'initiative NER 300 ne sont pas suffisamment claires pour démontrer que les entités chargées de la gestion de l'initiative veillent à l'application des principes de bonne gestion financière (voir **points 104 à 107**).

Recommandation n° 5 – Garantir l'obligation de rendre compte

Dans la perspective du lancement du nouveau Fonds pour l'innovation en 2021, la **Commission** devrait améliorer les éléments essentiels de la gouvernance et de l'obligation de rendre compte par rapport à l'initiative NER 300, en particulier:

- a) clarifier les dispositions en matière d'appropriation et d'obligation de rendre compte concernant le Fonds pour l'innovation et les fonds NER 300 non dépensés;
- b) veiller à ce que l'ensemble des fonds gérés par la Commission soient inscrits au budget et au bilan, et à ce qu'ils fassent l'objet d'un audit annuel et soient soumis à la décharge du Parlement et du Conseil;

⁷⁵ Voir la proposition n° 5 de notre document d'information de mars 2018 intitulé «Contribution à la simplification du programme de recherche de l'Union européenne après Horizon 2020».

- c) inclure dans le cadre juridique des dispositions relatives à l'établissement de rapports d'avancement réguliers aux autorités budgétaires.

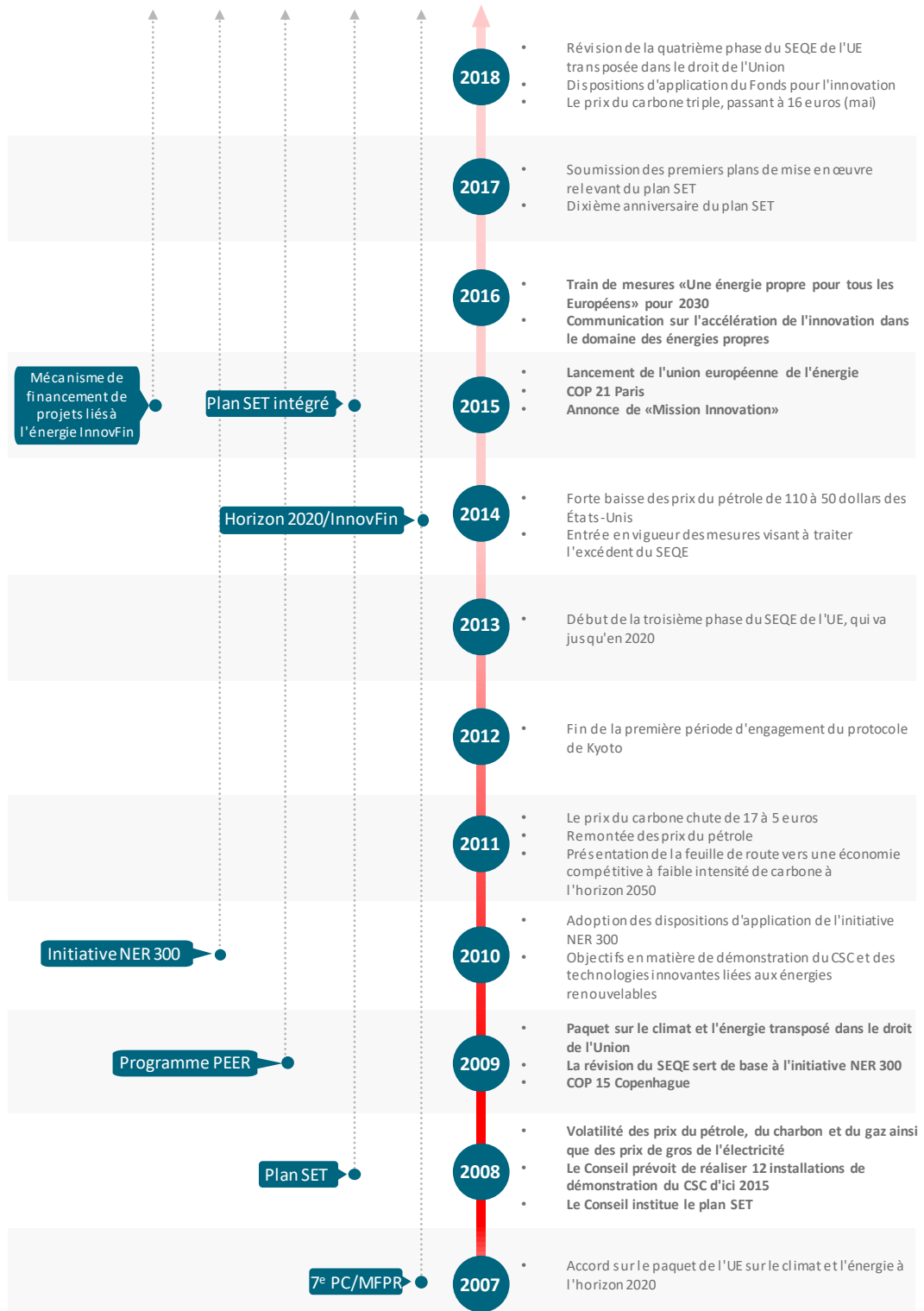
Délai de mise en œuvre: d'ici fin 2021.

Le présent rapport spécial a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 5 septembre 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE I**Chronologie des principaux événements politiques et économiques, mis en correspondance avec différents éléments examinés dans le cadre de l'audit**

Source: Cour des comptes européenne.

ANNEXE II**Vue d'ensemble de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'initiative NER 300 en mars 2018**

Appel à propositions	Année	État membre	Catégorie	Montant maximum du financement NER 300 octroyé (en millions d'euros)	Production d'énergie escomptée au cours des cinq premières années (1 000 MWh)	Début de la mise en œuvre	Décision d'investissement définitive	Statut	Fonds non dépensés provenant de projets retirés
Premier	2012	IT	Bioénergie	28	1 415	1.6.13	2011	En exploitation	
		DE	Bioénergie	22	502	3.1.14	19.8.11	En exploitation	
		SE	Énergie éolienne	15	3 462	1.1.15	6.2.14	En exploitation	
		DE	Énergie éolienne	113	3 569	1.7.17	29.6.15	En exploitation	
		DE	Énergie éolienne	70	6 060	31.12.17	18.12.14	En exploitation	
		AT	Énergie éolienne	11	363	3.10.17	4.12.14	En exploitation	
		FI	Bioénergie	89	6 785	31.12.18	31.12.16	Décision d'investissement définitive prise	
		UK	Énergie marine	17	100	31.12.18	14.12.16	Décision d'investissement définitive prise	
		CY	Énergie solaire concentrée	47	578	31.12.18	28.12.16	Décision d'investissement définitive prise	
		EL	Énergie solaire concentrée	45	595	31.12.18	12.12.16	Décision d'investissement définitive prise	
		EL	Énergie solaire concentrée	42	488	31.12.18	14.12.16	Décision d'investissement définitive prise	
		HU	Énergie géothermique	39	370	31.12.18	14.12.16	Décision d'investissement définitive prise	
		PT	Énergie éolienne	30	365	31.12.18	17.12.16	Décision d'investissement définitive prise	
		FR	Énergie éolienne	34	412	31.12.18	11.7.16	Décision d'investissement définitive prise	
		PL	Bioénergie	31	1 400	31.12.16		Retrait en cours	31
		BE	Réseaux électriques intelligents	8	890	-	-	Retiré	8
		FR	Bioénergie	170	6 144	-	-	Retiré	170
		NL	Bioénergie	199	6 346	-	-	Retiré	199
		SE	Bioénergie	59	3 850	-	-	Retiré	59
		UK	Énergie marine	21	148	-	-	Retiré	21
Deuxième (SER)	2014	CY	Énergie solaire concentrée	60	552	30.6.20		Décision d'investissement définitive prise	
		CY	Réseaux électriques intelligents	11	621	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
		DK	Bioénergie	39	1730	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
		EE	Bioénergie	7	851	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
		EE	Bioénergie	25	3200	31.12.20	Délai: 30.6.2018		
		ES	Bioénergie	29	824	30.6.20	Délai: 30.6.2018	Retiré	29
		ES	Énergie éolienne	33	427	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
		ES	Énergie éolienne	34	500	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
		FR	Énergie géothermique	17	1051	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
		FR	Énergie marine	72	369	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
		HR	Énergie géothermique	15	258	30.6.19	17.3.15		
		IE	Énergie marine	23	58	30.6.20	Délai: 30.6.2018	Retiré	23
		IT	Énergie solaire concentrée	40	488	31.12.18	Délai: 30.6.2018		
		IT	Réseaux électriques intelligents	85	19 277	30.6.18	18.2.15	Décision d'investissement définitive prise	
		LV	Bioénergie	4	833	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
		PT	Énergie marine	9	57	1.1.20	Délai: 30.6.2018		
		PT	Énergie photovoltaïque	8	203	1.7.19	Délai: 30.6.2018		
		SE	Bioénergie	204	7 360	30.6.20	Délai: 30.6.2018		
Deuxième (CSC)	2014	Sous-total SER:			82 501				
					Quantité escomptée de CO ₂ captée et stockée au cours des dix premières années (en millions de tonnes)				
		UK	CSC	300	17734	30.6.18	Délai: 30.6.2018	Retrait en cours	300
				2 106				Total:	840

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

ANNEXE III

**Principaux facteurs économiques et réglementaires ayant une incidence sur l'avancement
des programmes NER 300 et PEER**

Groupe technologique	CSC		Énergies renouvelables	
	NER 300	PEER	NER 300	PEER
Programme				
Montant des fonds octroyés (en millions d'euros)	300	1 000	1 800	565
Nombre de projets	1	6	38	9
Montant moyen par projet (en millions d'euros)	300	167	47	63
Facteurs externes retardant l'avancement des projets de démonstration:				
Climat préjudiciable à l'investissement dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone ¹	X	X	X	X
Accès restreint aux capitaux privés/coût élevé des capitaux privés (voir figure ci-dessous)	X	X	X	X
Faible prix du carbone sur le marché	X	X	X	
Incertitude réglementaire au niveau de l'UE/des États membres	X	X	X ²	
Soutien public national plus faible que prévu (pour cause de contraintes budgétaires/de crise économique, par exemple)	X	X	X ³	
Longs délais d'obtention des autorisations au niveau national	X	X	X	X
Acceptation par le public	X	X		
Montant versé fin 2017 (en millions d'euros)	0	424 ⁴	13	255
Projets retirés - fonds non dépensés (en millions d'euros)	300		540	
Montant dégagé fin 2017 (en millions d'euros)		576		130 ⁵
Pourcentage de fonds octroyés non dépensés au titre des objectifs du programme	100 %	58 %	30 %	23 %

¹Faiblesse des prix des combustibles fossiles et des prix de gros de l'électricité.

²En particulier pour les projets NER 300 liés aux biocarburants.

³En particulier pour les biocarburants, l'énergie solaire concentrée et l'énergie marine.

⁴D'importants problèmes de performance sont à signaler/le montant final pourra faire l'objet de corrections.

⁵Trois projets d'éoliennes en mer relevant du programme PEER sont toujours en cours.

Source: Cour des comptes européenne.

ANNEXE IV

Exemples de procédures de sélection appliquées pour des programmes innovants dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone au moyen de divers critères de classement (qualitatifs et quantitatifs)

Royaume-Uni — programme de commercialisation du CSC

Les règles relatives à la sélection des projets dans le cadre du deuxième concours en matière de CSC organisé au Royaume-Uni ont été définies dans le document intitulé *Carbon capture and storage commercialisation programme – Invitation to discussions* élaboré par le ministère britannique de l'énergie et du changement climatique.

La troisième partie de ce document définit les règles d'éligibilité et d'évaluation. Le processus de sélection comporte trois étapes distinctes, la première étant la «sélection des projets». Cette étape comprend l'évaluation diligente des projets fondée sur quatre critères principaux. Chacun d'entre eux est subdivisé en sous-critères. L'évaluation et la notation des offres se font au moyen d'un système d'évaluation qualitative par code couleur et d'une échelle de notation. Le système est synthétisé comme suit:

Domaine	Critères	Base d'évaluation		Résultats de l'évaluation	
	ÉVALUATION DILIGENTE DU PROJET	Sous-critères	Critères	Évaluation du domaine	Observation
TECHNIQUE	Fiabilité et viabilité techniques	Qualitative par code couleur	R/O/V	Note de 1 à 5	Importants problèmes, risques et incertitudes
	Intégration et développement des processus	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Fiabilité du transport	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Fiabilité du stockage	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Impact opérationnel du CSC	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Validation technique des hypothèses d'établissement des coûts	Qualitative par code couleur	R/O/V		
CAPACITÉ DE LIVRAISON	Fiabilité du programme dont relève le projet	Qualitative par code couleur	R/O/V	Note de 1 à 5	Importants problèmes, risques et incertitudes
	Disponibilité des actifs et accès à ceux-ci	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Expérience et compétences de l'équipe du projet	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Gouvernance du projet	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Solidité de la gestion des risques	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Fiabilité des autorisations et des consultations	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Fiabilité de l'intégration de la totalité de la chaîne	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Évaluation des risques liés au projet	Qualitative par code couleur	R/O/V		
COMMERCIAL	Intérêt économique justifié	Qualitative par code couleur	R/O/V	Note de 1 à 5	Importants problèmes, risques et incertitudes
	Acceptation de la répartition des risques et des principes de passation de marchés	Qualitative par code couleur	R/O/V		
	Risques commerciaux	Qualitative par code couleur	R/O/V		
FINANCIER	Situation financière du soumissionnaire	Quantitative		Note de 1 à 5	Importants problèmes, risques et incertitudes
	Modalités de financement	Quantitative		Note de 1 à 5	
	Coûts totaux moyens actualisés de l'énergie produite pour le gouvernement et les consommateurs d'électricité	Quantitative		E/MWh	
	Coûts totaux moyens actualisés du CO ₂ stocké pour le gouvernement et les consommateurs d'électricité	Quantitative		E/T CO ₂ stocké	

Note: Les codes couleur «rouge», «orange» et «vert» correspondent à «élémentaire», «bon», «excellent». Les notes s'échelonnent de 1 à 5 et correspondent à «très faible», «faible», «acceptable», «bon» et «excellent».

Pays-Bas — biocarburants avancés

De 2006 à 2009, les Pays-Bas ont disposé d'un programme national de subventions encourageant la réduction des émissions de CO₂ grâce à l'utilisation de biocarburants innovants dans les transports⁷⁶. Ce programme avait vocation à soutenir les biocarburants de deuxième génération et les projets qui étaient nouveaux pour le pays. Quatre principaux critères d'éligibilité et cinq critères de classement permettaient de garantir l'allocation des fonds disponibles aux projets les plus intéressants:

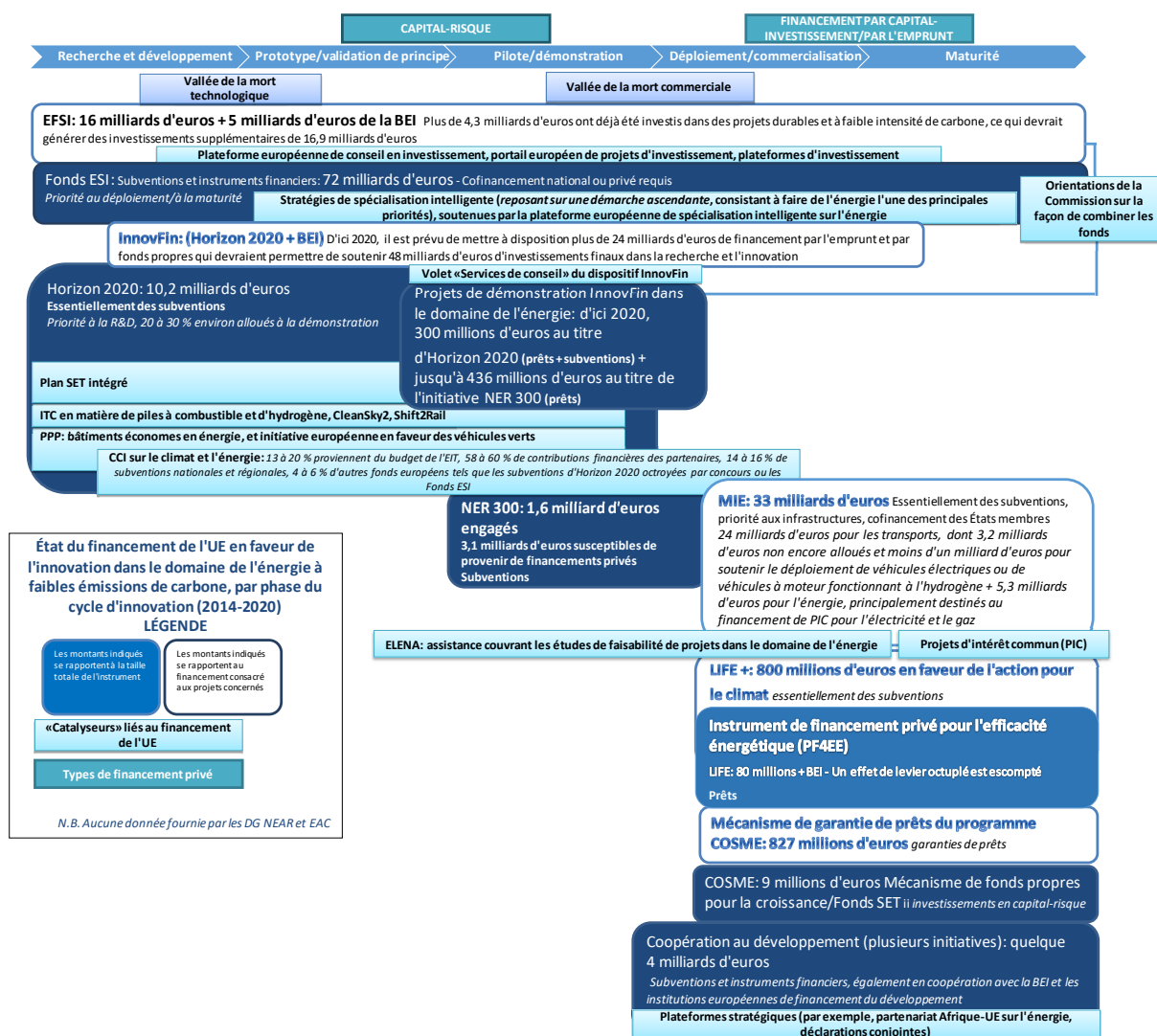
- le volume escompté de réduction des émissions de CO₂ par rapport aux carburants fossiles;
- la réduction attestée de la superficie utilisée par rapport à celle utilisée pour les processus de production de biocarburants existants;
- les potentialités du marché à court terme et à long terme (quantité de carburant à produire, gains au niveau des émissions de CO₂, potentiel de reproduction) et la faisabilité (technique, organisationnelle et financière), sur la base d'une évaluation des risques et de la probabilité d'atteindre les résultats escomptés;
- le taux de financement au moyen d'une subvention (un taux plus faible entraîne une note plus élevée);
- la durabilité en ce qui concerne l'approvisionnement alimentaire, la biodiversité et l'environnement.

La mesure dans laquelle le projet était censé contribuer à ces critères déterminait les notes et, partant, le classement. Les critères étaient indiqués par ordre décroissant d'importance.

⁷⁶ *Besluit Vaststelling Subsidieprogramma CO₂-reductie Innovatieve Biobrandstoffen voor transport*, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020703/2006-12-21>.

ANNEXE V

Programmes de l'UE finançant les innovations dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone. Un éventail complexe



Source: Commission européenne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«DÉMONSTRATION, À UNE ÉCHELLE COMMERCIALE, DU CAPTAGE ET DU STOCKAGE DU CARBONE AINSI QUE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES INNOVANTES: LES PROGRÈS ESComPTÉS N'ONT PAS ÉTÉ ACCOMPLIS AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE»

SYNTHÈSE

IV. Conformément à la demande formulée par le Conseil européen et le Parlement européen, la Commission travaille actuellement à l'élaboration de la stratégie en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE à long terme, ainsi que le prévoit l'accord de Paris, en tenant compte des plans nationaux.

Dans ce contexte, renforcer le soutien à l'innovation et à la commercialisation de technologies à faibles émissions de carbone constitue un élément capital et cette démarche est déjà en cours de réalisation.

Dans sa proposition concernant le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission envisage de fixer un objectif plus ambitieux d'intégration des questions relatives au climat, y compris la transition vers les énergies propres, dans l'ensemble des programmes de l'UE, qui consiste à porter à 25 % la part des dépenses de l'UE contribuant à la réalisation de cet objectif. La proposition concernant le futur programme de recherche Horizon Europe contient un objectif d'intégration du climat de 35 %, notamment pour la transition vers les énergies propres.

Sur la base des propositions de la Commission figurant dans le paquet de mesures «Une énergie propre pour tous les Européens», l'UE a déjà conclu des accords politiques préliminaires sur le niveau d'ambition de l'UE en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables d'ici 2030 et le cadre réglementaire correspondant.

VIII. La Commission approuve les observations de la Cour concernant les limites de la conception de la réserve destinée aux nouveaux entrants (NER 300) introduites par les législateurs dont relève la codécision, ainsi que la complexité de sa mise en œuvre.

IX. La Commission souligne que les définitions de la NER 300, les documents de l'appel et les orientations ont été élaborés avec la coordination collégiale des services de la Commission. En outre, les services de la Commission coordonnent régulièrement les aspects communs en soutien aux technologies innovantes à faible intensité de carbone.

INTRODUCTION

7. La Commission est chargée de la coordination générale du programme. La gestion des contrats (sur la base des instruments juridiquement contraignants) relève de la responsabilité des États membres.

12. Conformément à la demande formulée par le Conseil européen et le Parlement européen, la Commission travaille actuellement à l'élaboration de la stratégie en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE à long terme, ainsi que le prévoit l'accord de Paris, en tenant compte des plans nationaux.

Dans ce contexte, renforcer le soutien à l'innovation et à la commercialisation de technologies à faibles émissions de carbone constitue un élément capital et cette démarche est déjà en cours de réalisation.

Dans sa proposition concernant le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission envisage de fixer un objectif plus ambitieux d'intégration des questions relatives au climat, y

compris la transition vers les énergies propres, dans l'ensemble des programmes de l'UE, qui consiste à porter à 25 % la part des dépenses de l'UE contribuant à la réalisation de cet objectif. La proposition concernant le futur programme de recherche Horizon Europe contient un objectif d'intégration du climat de 35 %, notamment pour la transition vers les énergies propres.

Sur la base des propositions de la Commission figurant dans le paquet de mesures «Une énergie propre pour tous les Européens», l'UE a déjà conclu des accords politiques préliminaires sur le niveau d'ambition de l'UE en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables d'ici 2030 et le cadre réglementaire correspondant.

OBSERVATIONS

20. Après évaluation des projets soumis par les États membres suite à l'appel à propositions, la Commission a pris la décision de ne soutenir que six projets de démonstration du CSC (captage et stockage du carbone) réunissant les critères d'éligibilité et de sélection [décision de la Commission C(2009) 9943 final du 9.12.2009].

21. La Commission estime que le résultat de ce segment du programme PEER (programme énergétique européen pour la relance) découle des problèmes inhérents à la nature du CSC conjugués à la survenue de la crise financière et bancaire et à la prévalence de faibles prix du carbone. L'objectif du PEER, de même que le choix politique qui le sous-tend, était d'encourager le développement du CSC, et un niveau tangible de risque représente une caractéristique constante dans le développement et la démonstration de solutions innovantes.

22. Bien que l'objectif d'une démonstration à grande échelle du CSC n'ait pas été atteint, la Commission estime que la réalisation des étapes initiales du projet a permis d'acquérir des connaissances et une expérience considérables, notamment en ce qui concerne les obstacles à la mise en œuvre des projets de démonstration du CSC. La Commission et les États membres continuent de s'appuyer sur ces connaissances (par exemple dans le contexte de l'action n° 9 du plan stratégique pour les technologies énergétiques, concernant le captage, l'utilisation et le stockage du carbone).

Encadré 2

La contribution de l'UE a été versée aux projets en raison des travaux de préparation prévus par les conventions de subvention et effectués par les consortiums. L'expérience acquise à partir de ces projets et des difficultés rencontrées est importante. La Commission observe par exemple que pour le projet aux Pays-Bas, les travaux de préparation sur l'épuisement du gisement de gaz en mer P18 et la conduite en mer étaient déjà avancés, et qu'ils vont désormais bénéficier aux efforts de CSC entrepris par le port de Rotterdam.

26. L'évolution technologique est une caractéristique constante des projets innovants. La Commission estime avoir fait preuve de la souplesse nécessaire pour tenir compte des conditions du marché et des conditions réglementaires, ainsi que des évolutions technologiques.

Réponse commune au point 29 et à l'encadré 3:

La Commission a suivi la procédure établie dans la décision NER 300 pour la sélection, le classement et l'attribution, qui ne prévoyait pas de confirmation conditionnelle des projets par les États membres, d'attribution de projets avec une date de mise en œuvre ultérieure à celle indiquée dans la décision NER 300 ou d'acceptation de projets présentant un déficit de financement à la date limite stipulée. Par conséquent, les projets de CSC du Royaume-Uni, de l'Italie et des Pays-Bas n'ont pas pu être soumis pour l'attribution de la NER 300, car ces questions n'étaient pas résolues à la date limite pour rendre la décision d'attribution.

35. Les projets de démonstration de bioénergie nécessitent une phase d'essai plus longue avant de pouvoir s'intensifier jusqu'à atteindre leur pleine capacité, en raison de la qualité variable de la matière première et de la longue période d'adaptation des processus de fermentation aux changements. Par ailleurs, l'un des projets de bioénergie a dû être lancé avec une installation inachevée (5 modules sur 9) afin de respecter la date convenue pour la mise en œuvre. Étant donné que la date de mise en œuvre a été prorogée de deux ans pour tous les projets en 2015, le projet a demandé de décaler la date de mise en œuvre de 2014 à 2016 afin de pouvoir couvrir la longue période de mise en service. De cette manière, le projet devrait atteindre une performance supérieure à 75 %, prouvant ainsi la viabilité de la technologie.

41. La Commission estime que le climat d'investissement a pâti principalement de l'incertitude des cadres réglementaires nationaux.

Elle observe que le programme NER 300 a été développé conjointement par les États membres et qu'il était fondé sur un engagement ferme de la part des États membres de soutenir les projets présélectionnés et confirmés par leurs soins.

44. Les lignes directrices de 2014 concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie contenaient plusieurs dispositions visant à faire en sorte que la nouvelle obligation de mise en concurrence pour l'aide au fonctionnement, entrant en vigueur en 2017, n'ait pas d'incidence sur les projets déjà prévus. En outre, les lignes de 2014 prévoyaient également une protection spécifique pour les projets de démonstration (et pour les projets de petite et moyenne envergure) selon laquelle ils ne faisaient pas l'objet d'une mise en concurrence, même en cas de lancement après 2017. Les États membres ont ainsi pu maintenir leur soutien aux projets NER 300 inchangé.

Entre 2014 et 2015, de nombreux États membres se sont efforcés de rendre leurs régimes de soutien plus efficaces, afin d'éviter les problèmes de compensation excessive et d'atténuer la charge financière pour les consommateurs d'électricité comme conséquence du soutien aux énergies renouvelables à travers des tarifs de rachat. Les lignes directrices de 2014 ont donné aux États membres une partie des outils requis pour introduire des régimes de soutien plus efficaces, mais nombre d'entre eux ont choisi d'aller au-delà des exigences des lignes directrices de 2014.

Encadré 5

La Commission fait remarquer que le Royaume-Uni s'est engagé dans une vaste réforme de son secteur de l'énergie. Pour promouvoir les énergies renouvelables, le Royaume-Uni a voulu octroyer des financements par l'intermédiaire de procédures de mise en concurrence bien avant que les lignes directrices concernant les aides d'État ne l'imposent, car le Royaume-Uni souhaitait réduire les coûts de ce soutien.

Encadré 6

En ce qui concerne la situation réglementaire en Allemagne, la Commission ne pouvait pas prévoir le changement majeur de position des autorités nationales et le retard dans la transposition de la directive CSC. Les paiements octroyés en soutien aux travaux de planification étaient conformes aux règles d'éligibilité applicables définies dans la convention de subvention.

Le projet PEER au Royaume-Uni (Don Valley) a été disqualifié du concours en matière de commercialisation du CSC organisé dans le pays. Alors que la Commission avait demandé à ce que le projet ne prenne pas d'engagement financier majeur sans avoir la garantie d'un financement de la part des autorités nationales britanniques, elle a permis au projet d'avancer sur les lots de travaux qui avaient été développés conjointement avec le projet NER 300 White Rose du réseau national d'électricité (à savoir les lots de travaux portant sur le transport et le stockage). Avec l'annulation totalement inattendue du concours en matière de commercialisation du CSC le 25 novembre 2015, la politique auparavant ambitieuse du Royaume-Uni en matière de CSC a été interrompue et a

empêché la poursuite du projet Don Valley. En conséquence, et malgré la demande de prolongation du coordonnateur, la CE a dû mettre un terme à cette convention de subvention (31 décembre 2015).

48. Lorsque les retards sont imputables aux incertitudes sur le marché et sur le plan réglementaire, tous les projets innovants qui aboutissent à un même produit sont susceptibles d'être ralentis.

53. La Commission considère que les parties d'infrastructures de transport et de stockage des projets de CSC soutenus auraient pu profiter potentiellement à d'autres émetteurs dans les régions des projets. Notamment dans le cas du projet Don Valley, il n'a jamais été envisagé que le développement de l'infrastructure de CSC ne bénéficie qu'à un seul projet de captage, le projet ayant été conçu dès le départ avec une notion d'usage partagé.

55. Trois des six projets PEER ont été abandonnés à un moment relativement précoce, lorsque les partenaires de ces projets ont réalisé que des difficultés d'ordre réglementaire ou financier empêchaient le projet d'avancer. Un seul projet a abouti à la construction d'une installation pilote. Pour les deux projets restants, la Commission a entrepris des efforts considérables pour identifier des sources de financement supplémentaires destinées à couvrir les déficits de financement. Les États membres concernés ont maintenu leur soutien aux projets et il existait un plan fiable pour leur mise en œuvre. Par conséquent, la Commission estime qu'à ce moment-là, on pouvait encore s'attendre raisonnablement à ce que les projets soient concrétisés.

Réponse commune aux points 57 et 58.

Étant donné que le programme NER 300 ne faisait pas partie de la proposition législative concernant la directive sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE), ses caractéristiques et ses retombées ne pouvaient pas être incluses dans l'analyse d'impact de la directive SEQUE. Les paragraphes établissant le programme NER 300 ont été ajoutés par les colégislateurs au cours de la procédure de codécision.

En ce qui concerne la décision NER 300, une analyse d'impact proportionnée a été effectuée, sur la base du cadre juridique prévu par la modification de la directive SEQUE. La portée de cette analyse a toutefois été restreinte par des dispositions légales figurant dans l'acte de base.

Réponse commune aux points 61 et 62:

L'initiative NER 300 a été créée par le Conseil et le Parlement dans le cadre du processus législatif relatif à la directive SEQUE. La directive SEQUE conditionnait l'octroi d'un soutien à des réductions d'émissions vérifiées.

La Commission a mené une consultation auprès des parties intéressées et procédé à une analyse d'impact proportionnée sur les options de mise en œuvre du programme NER 300 dans les limites légales prévues à cet égard par la directive SEQUE.

63. La décision relative à la structure des paiements faisait partie de la décision NER 300, proposée par la Commission et votée par les États membres au sein du comité des changements climatiques.

Néanmoins, la décision autorisait le financement initial, dès lors que les promoteurs d'un projet et les États membres le demandaient et fournissaient les garanties requises.

65. La Commission fait remarquer que la caractéristique de paiement à la livraison avait été définie par les colégislateurs dans le texte de la directive SEQUE. Les États membres pouvaient toutefois apporter un financement initial, soutenir la phase de construction et partager les risques avec les développeurs des projets.

70. L'évaluation de la bancabilité peut être pertinente uniquement pour des projets économiquement viables, avec des recettes claires et garanties, une structure de financement précise et un intérêt

économique assuré. Ces aspects ne sont pas caractéristiques de projets novateurs, dont la finalité principale est de démontrer une viabilité technologique. L'évaluation diligente ne comportait donc pas d'évaluation de la bancabilité. On peut supposer que parmi les projets soumis ou retenus, peu d'entre eux auraient obtenu une note positive, comme c'est le cas normalement pour les investissements de démonstration avant commercialisation, au stade précoce de développement du projet/demande. La bancabilité devient pertinente au moment du montage financier, une fois que la démonstration technologique a abouti à une visibilité complète de l'intérêt économique.

71. La Commission n'a pris en considération en vue d'une attribution que les projets pour lesquels les États membres ont confirmé leur soutien.

72. La règle, fixée dans la base juridique (décision NER 300), consistait à classer les projets en fonction de leur coût par résultat unitaire; il n'y avait pas d'autre choix que de suivre les dispositions de l'acte d'exécution adopté.

Cette incertitude concernant les coûts est une caractéristique commune à tous les projets situés à des niveaux analogues en termes de maturité technologique et de préparation du projet. La décision NER 300 et les décisions d'attribution prévoient un ajustement des coûts correspondants et une attribution maximale au moment où la décision d'investissement finale est prise et où l'incertitude diminue en ce qui concerne les coûts.

73. La Commission a pris en considération les informations transmises par la Banque européenne d'investissement (BEI). Cependant, la décision finale d'attribution est intervenue à la suite de la confirmation directe du soutien des États membres pour tous les projets.

Encadré 9

L'État membre a confirmé le soutien à tous les projets retenus. Il était possible d'utiliser d'autres mécanismes de soutien que les tarifs de rachat.

74. La Commission fait remarquer que les États membres avaient la possibilité de demander les rapports d'évaluation diligente après la conclusion du processus de mise en concurrence. La Commission n'était pas mandatée pour fournir les rapports, sauf si les États membres en faisaient la demande.

75. La conception du processus de sélection et d'attribution était fixée dans l'acte d'exécution correspondant (décision NER 300) et basée sur un indicateur de coût par résultat unitaire unique. Il n'était donc pas possible d'établir une autre méthode pour la sélection et l'attribution des projets.

L'indicateur du caractère innovant, condition préalable à l'accession au concours pour le financement, était inclus dans les critères d'éligibilité.

82. Tous les projets NER 300 retenus respectaient les dispositions en termes de caractère innovant, car au moment de l'attribution, aucune des technologies n'était disponible commercialement.

Le fait que les marchés évoluent, que certaines technologies progressent plus vite que d'autres, et que certaines peuvent être ralenties par le cadre économique ou réglementaire est une caractéristique naturelle de l'économie de marché.

Encadré 10

Le premier appel NER 300 a été lancé en 2011. Tous les projets retenus avaient été évalués comme étant innovants et représentaient des projets qui n'avaient pas été testés commercialement ou mis en œuvre à l'époque. Il s'agissait d'un critère d'éligibilité vérifié à la fois par les États membres et par la Commission. Les deux projets d'énergie éolienne en mer en question étaient innovants au moment de la demande. À cette époque, ils contribuaient à l'objectif du programme du plan SET (plan stratégique pour les technologies énergétiques) pour l'énergie éolienne, qui avait été présenté

dans le plan de mise en œuvre 2010-2012 de l'équipe de l'initiative industrielle européenne pour l'énergie éolienne de mai 2010.

85. Les objectifs, les critères et les exigences en matière de surveillance des instruments financiers sélectionnés utilisés pour canaliser les fonds NER 300 non dépensés provenant du premier appel ont été alignés sur les exigences relatives à la base juridique de la NER 300, à travers des modifications apportées aux conventions de délégation spécifiques avec la BEI. Une vérification commune de l'éligibilité sera effectuée, pour veiller à ce que les objectifs de la NER 300 soient atteints.

87. Bien qu'étant de nature volontaire, le plan SET intégré n'en demeure pas moins l'un des principaux outils de politique non contraignants disponibles pour aligner et coordonner les efforts (au niveau national et de l'UE) concernant l'innovation technologique dans le domaine des énergies propres. Les plateformes d'interaction avec les parties intéressées ont évolué au fil des années. La mise en place des structures de mise en œuvre qui feront avancer la réalisation des activités dans le cadre de chaque plan de mise en œuvre s'efforcera d'être aussi inclusive que possible.

89. La Commission considère que la programmation conjointe existe déjà dans plusieurs domaines. Les actions ERA-Net (Espace européen de la recherche) représentent un instrument de financement conjoint important employé pour la coordination du plan SET.

90. Au mois de juin 2018, le processus de finalisation et de validation des plans de mise en œuvre avait progressé et 11 des 14 plans avaient été approuvés. Un nouvel agenda 2018-2023 pour le plan SET a été adopté, y compris les lignes directrices concernant les rapports sur les progrès et les résultats.

Les rapports aux réunions du groupe de pilotage du plan SET sur les résultats de chaque plan de mise en œuvre viendront des organismes d'exécution correspondants à mettre en place.

91. Le nouvel agenda 2018-2023 pour le plan SET a indiqué la nécessité de renforcer l'engagement des organismes nationaux de financement dans la mise en œuvre du plan SET.

92. La Commission tient à souligner que les feuilles de route du plan SET, fruit des groupes de travail temporaires du plan SET, font partie de la base d'éléments probants pour le développement du Fonds pour l'innovation.

La Commission a organisé des ateliers globaux avec tous les secteurs éligibles dans le cadre du Fonds pour l'innovation, suivis de la consultation publique ouverte, où les services de la Commission ont coopéré sur l'inclusion de la communauté du plan SET. De même, la Commission a mis sur pied un groupe d'experts composé des représentants du secteur et des États membres, qui contribuera à l'élaboration de l'acte délégué sur le Fonds pour l'innovation.

93. Le groupe de pilotage du plan SET a adopté un nouvel agenda 2018-2023 pour le plan SET, répertoriant les activités sur les 5 prochaines années afin d'optimiser son impact et ses résultats. L'accent a été mis en particulier sur le cadre opérationnel pour l'exécution des 14 plans de mise en œuvre.

Afin d'apprécier les avancées vers les objectifs de la communication de la Commission de 2015 intitulée «Vers un plan stratégique pour les technologies énergétiques intégré» et la réalisation de l'agenda 2018-2023, une évaluation indépendante sera effectuée en 2020. En outre, les États membres feront rapport à partir de 2020 dans le cadre de leurs nouveaux plans intégrés en matière d'énergie et de climat.

L'exécution des plans de mise en œuvre du plan SET sera également contrôlée au moyen du système d'information stratégique en ligne sur les technologies énergétiques (SETIS). SETIS fournit des informations sur les résultats significatifs obtenus au fil des années, depuis 2007, et offre un aperçu utile de leurs avantages.

Enfin, les projets de démonstration liés à l'énergie d'InnovFin (mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin), développés dans le cadre d'Horizon 2020 en vue de répondre aux besoins des acteurs du plan SET, représentent un résultat mesurable.

99. La Commission tient à souligner que la réserve du mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin contient plusieurs projets NER 300 en cours d'étude ou de développement. Certains projets avancent en bénéficiant d'un soutien supplémentaire du mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin. Les projets peuvent être soutenus au moyen d'instruments financiers lorsqu'ils atteignent un certain niveau de maturité et de bancabilité. Pour l'atteindre, les projets doivent garantir des recettes pour pouvoir honorer leurs dettes ou générer un rendement des investissements. Cela prend du temps, car il faut d'abord démontrer la viabilité technologique.

102. La Commission observe qu'Horizon 2020 et le Fonds pour l'innovation ont des objectifs différents fixés par leur base juridique, qui ne peuvent pas être atteints avec un seul programme conjoint. Par conséquent, ils resteront complémentaires, même s'il peut s'avérer nécessaire de renforcer les synergies potentielles.

103. La Commission a récemment adopté une proposition concernant le programme InvestEU, qui va simplifier et consolider les instruments financiers de l'UE. L'article 6 de la proposition de règlement InvestEU inclut des dispositions visant à combiner subventions et instruments financiers en tant que mesure clé permettant une offre effective de produits spécifiques adaptés aux divers secteurs et profils de risque.

Les instruments de prêt du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) comprennent également un appel au financement mixte. Un mécanisme mixte reliant H2020 et le mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin est en cours de développement.

104. La Commission fait remarquer que la convention de délégation avec la BEI prévoit des obligations strictes en matière de surveillance et de rapports afin de garantir une gestion financière saine.

Elle traitera les questions relatives au contrôle financier dans les conventions de délégation correspondantes avec la BEI, ainsi que dans l'acte délégué sur le Fonds pour l'innovation.

105. Les recettes de la NER 300 et les actifs gérés par la BEI ne font pas partie du budget de l'UE et ne relèvent pas du contrôle de la Commission. La sélection des projets et l'attribution des marchés correspondants relèvent des États membres et les recettes restantes leur reviennent. Par conséquent, ils ne peuvent être intégrés dans le budget de l'UE et figurer dans le bilan de l'UE en vertu de la règle comptable européenne n° 2 applicable («Consolidation et comptabilisation des accords conjoints et entreprises associées»).

La Commission fait rapport chaque année sur la mise en œuvre de la NER 300 dans son plan de gestion et ses rapports annuels d'activités.

106. Voir la réponse de la Commission au point 104.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

109. La Commission insiste sur les conditions particulièrement difficiles qui ont prédominé à partir de 2012. Malgré les efforts considérables qu'elle a déployés concernant ces six projets, la Commission n'a pas pu contrer la tendance du secteur ou la demande plus générale du marché, pas plus qu'elle n'a pu influencer sur les changements de priorités politiques des gouvernements des États membres.

112. La Commission tient à souligner que le retrait de projets innovants est une caractéristique normale du marché. Un taux de 50 % de retraits correspond à une situation normale, qui apparaît également à l'échelle mondiale dans d'autres programmes en faveur de l'innovation. Il est évident

que les projets qui se retirent ne peuvent pas donner de résultats, car ils s'avèrent infaisables sur le marché. Le fait que ces projets n'ont pas utilisé les ressources NER 300 offre l'assurance raisonnable que les ressources n'ont pas été gaspillées, et permet de soutenir de nouveaux projets (dans le cadre des projets de démonstration liés à l'énergie d'InnovFin ou de l'instrument de prêt du mécanisme pour l'interconnexion en Europe). Toutes les ressources inutilisées provenant du deuxième appel viendront alimenter le Fonds pour l'innovation, en vue de soutenir ainsi de nouveaux projets. La Commission admet toutefois que les «ressources gelées» ne représentent pas un résultat effectif du programme.

113. La Commission souhaite insister sur l'effet globalement préjudiciable des faibles prix du pétrole sur les projets dans le domaine des bioénergies. Selon les investisseurs, le marché des bioénergies innovantes s'est effondré après la chute des cours du pétrole et l'arrivée de réserves de pétrole abondantes sur le marché.

115. La décision de soutenir l'innovation est un risque politique assumé par la Commission, le Conseil et le Parlement européen. La Commission a été encouragée à soutenir cette innovation par les États membres et les parties intéressées, ainsi que par la prise en considération du potentiel important du CSC dans la contribution aux objectifs de l'Union en matière d'énergie et de climat.

Les conventions de subvention avec trois des six projets de CSC PEER ont été résiliées relativement tôt et un seul projet a donné lieu à une installation pilote. Pour les deux projets restants, la Commission a entrepris des efforts considérables pour identifier des sources de financement supplémentaires destinées à couvrir les déficits de financement. Les États membres concernés ont maintenu leur soutien aux projets et la Commission estime qu'il existait un plan fiable pour leur mise en œuvre. Par conséquent, à ce moment-là, la concrétisation des projets était toujours envisagée.

Les connaissances importantes acquises lors de ce processus continuent d'être utilisées au niveau de l'UE, en particulier dans le contexte du plan stratégique pour les technologies énergétiques, ainsi qu'au sein du réseau européen de projets de démonstration de CSC, qui est une plateforme de partage des connaissances acquises dans de tels projets.

116. La Commission jouera un rôle dans l'examen des plans et des rapports des États membres visant à déterminer si ceux-ci contiennent tous les éléments requis. Elle devrait s'appuyer sur les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat lors de l'octroi des financements de l'UE.

Cependant, pour des programmes européens gérés de manière centralisée, lorsque le principal bénéficiaire des fonds n'est pas l'État membre lui-même, le caractère complet des plans intégrés des États membres en matière d'énergie et de climat ne devrait pas être utilisé comme critère pour apprécier le bien-fondé d'un projet ou prendre une décision de financement définitive le concernant. Ceci pourrait sinon avoir pour effet négatif de compromettre des projets qui auraient pu être bénéfiques aux politiques sur l'énergie et le climat. Dans les programmes gérés de manière centralisée, il incombera à la Commission de veiller à ce que les projets soient alignés sur les objectifs de la politique énergétique et climatique de l'UE.

Recommandation n° 1 – Créer les conditions pour que l'aide de l'UE en faveur des innovations dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone soit plus efficace

La Commission accepte la recommandation.

Le cas échéant, un engagement clair de la part des États membres sera sollicité dans le cadre du Fonds pour l'innovation. La recommandation sera prise en compte pour les critères de sélection.

Concernant Horizon 2020/Horizon Europe, un cofinancement national pourrait éventuellement faire partie du financement d'un projet (jusqu'à certaines limites), mais ce n'est pas souvent le cas. La

disponibilité des fonds restants, en dehors de la subvention, qu'ils soient publics ou privés, est prise en considération lors de l'évaluation des propositions et influe sur l'appréciation du bien-fondé des projets. Néanmoins, l'expérience montre qu'un financement qui semble être garanti lors de l'évaluation des propositions peut être mis en péril à un stade ultérieur.

La cohérence avec les plans nationaux en matière de climat et d'énergie pourrait constituer un facteur à prendre en considération dans les critères de sélection de certains programmes de l'UE, par exemple en ce qui concerne les projets d'intérêt commun européen correspondants¹.

118. Le programme NER 300 a été créé dans le cadre de la procédure de codécision pour soutenir des projets en matière d'énergies renouvelables et des projets de CSC innovants via la directive SEQE de l'UE. La Commission a procédé à une analyse d'impact sur les options de mise en œuvre du programme NER 300 dans les limites prévues par la directive SEQE. La directive SEQE conditionnait l'octroi d'un soutien à des réductions d'émissions vérifiées. Par conséquent, l'option par défaut consistait à donner l'attribution en échange de performances avérées, avec la possibilité d'un financement initial par les États membres, qui permettait de réduire les risques liés aux projets.

119. Les procédures de sélection et d'attribution des projets relevant de la NER 300 étaient définies dans sa base juridique, la directive SEQE et la décision NER 300. Le seul critère de sélection prévu par la base juridique de la NER 300 était le coût par résultat unitaire. Les autres critères ne faisaient pas partie des dispositions relatives à la mise en œuvre du programme NER 300, et ne pouvaient donc pas être utilisés dans le processus de sélection.

Recommandation n° 2 – Améliorer les procédures de sélection et de prise de décision applicables aux projets pour le futur Fonds pour l'innovation

a) La Commission accepte la recommandation.

Le Fonds pour l'innovation prévoit de décaisser les fonds en fonction d'étapes définies. Si ces étapes ne sont pas atteintes, les fonds seront libérés et redirigés soit vers des projets de la liste de réserve, soit vers des appels ultérieurs.

b) La Commission accepte la recommandation.

La viabilité économique des projets et leurs risques seront évalués en même temps que les autres critères relatifs à l'efficacité, la rentabilité et l'impact, afin de sélectionner le meilleur portefeuille de projets et de respecter les objectifs définis pour le Fonds pour l'innovation dans la directive SEQE.

Un engagement résolu de la part des parties au cofinancement des projets retenus sera requis.

c) La Commission accepte la recommandation.

Le Fonds pour l'innovation prévoit une évaluation selon des critères multiples, qui sera une combinaison de critères qualitatifs et quantitatifs destinés à permettre l'examen de tous les aspects des projets innovants. Ceci permettra de garantir qu'au moment de l'attribution, les projets les plus prospectifs et viables seront sélectionnés.

d) La Commission accepte la recommandation.

Les États membres seront impliqués dans la gouvernance du Fonds pour l'innovation. Toutes les informations non confidentielles et permettant aux projets d'avancer seront partagées avec les États

¹ À titre d'exemple, la proposition de règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe [COM(2018)438 final] prévoit «la cohérence avec les plans nationaux et de l'Union sur l'énergie et le climat» parmi les critères d'attribution.

membres, en veillant à ce que toutes les parties concernées aient en leur possession les informations transparentes nécessaires pour détecter et atténuer les risques majeurs liés au projet.

e) La Commission accepte la recommandation.

La procédure de sélection fera en sorte que le Fonds pour l'innovation sélectionne un large portefeuille de projets en termes de secteurs et d'États membres, qui apportent la plus forte contribution à l'accomplissement des objectifs de l'UE en matière de décarbonisation. Le potentiel de prévention/réduction des émissions de gaz à effet de serre des projets figurera parmi les principaux critères de sélection.

f) La Commission accepte la recommandation.

L'acte délégué concernant le Fonds pour l'innovation visera une plus grande souplesse afin de refléter la dynamique variable de l'innovation, tout en assurant le respect des objectifs du programme.

Les modifications apportées aux projets, qui ne changent pas la portée de ceux-ci ni la procédure de sélection, seront gérées par l'organisme d'exécution avec plus d'efficacité.

121. L'alignement des objectifs et des dispositions en matière d'obligation de rendre compte pour les instruments financiers qui canalisent les fonds NER 300 est pris en compte dans les modifications correspondantes apportées aux conventions de délégation avec la BEI.

Recommandation n° 3 – Faire en sorte que le Fonds soit suffisamment flexible pour pouvoir réagir à l'évolution du marché et des technologies

a) La Commission accepte la recommandation.

L'éligibilité des projets découle directement de la directive SEQE. Les projets seront évalués en fonction de leur contribution aux objectifs stratégiques plutôt qu'en fonction de leur aptitude à atteindre des paramètres spécifiques en termes de technologie ou de produit, qui sont difficiles à déterminer par avance et avec certitude.

b) La Commission accepte la recommandation.

Le Fonds pour l'innovation prévoit des appels réguliers. S'il est utilisé, le soutien des instruments financiers serait disponible selon le principe du «premier arrivé, premier servi».

122. Accroître les synergies entre les programmes de l'UE est l'un des principaux objectifs de la prochaine période de programmation.

Pour Horizon Europe, un processus de programmation stratégique sera mis en place, avec la participation de tous les services de la Commission concernés à la détermination conjointe des priorités et des appels à propositions. Le but est d'établir un cadre commun pour l'innovation, de manière à ce que tous les programmes soient mis en œuvre de manière cohérente et complémentaire.

Les dispositions relatives à l'obligation de rendre compte seront établies par leur base juridique correspondante lors de la prochaine période de programmation.

123. Le groupe de pilotage du plan stratégique pour les technologies énergétiques (plan SET) a approuvé le nouveau plan de mise en œuvre qui, en comparaison avec les précédentes activités du plan SET, fournit un nouvel ensemble clair et mesurable d'objectifs.

En outre, ce groupe de pilotage a adopté un nouvel agenda 2018-2023 pour le plan SET, répertoriant les activités sur les 5 prochaines années afin d'optimiser son impact et ses résultats. Tout ceci apporte donc un meilleur cadre pour une évaluation plus approfondie dans le futur.

Comme indiqué plus haut (voir point 93), l'évaluation indépendante à effectuer en 2020, les rapports des États membres et les rapports issus des plans de mise en œuvre permettront de mesurer de façon globale les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs déjà fixés.

124. La proposition concernant le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) inclut le règlement établissant le programme InvestEU. Le nouveau fonds InvestEU va consolider l'ensemble des instruments financiers de l'UE et rationaliser l'offre de produits, afin de traiter avec plus d'efficacité les divers profils de risque dans les différents secteurs économiques. Son volet d'action sur la recherche et l'innovation va consolider les instruments concernant la recherche et l'innovation. L'article 6 de la proposition de règlement inclut des dispositions relatives à la combinaison avec d'autres programmes de l'UE, notamment le Fonds pour l'innovation. Ceci permettra de réduire les chevauchements et de fournir des produits visant des situations d'investissement spécifiques.

125. La Commission fait remarquer que le champ d'application, la taille et l'ambition d'Horizon 2020 et de la NER 300 / du Fonds pour l'innovation sont différents aujourd'hui. Lors de la prochaine période de programmation, la Commission élaborera une approche efficace et complémentaire pour les activités des deux programmes dans le cadre de la phase de programmation stratégique d'Horizon Europe et de l'acte délégué sur le Fonds pour l'innovation.

En ce qui concerne les opérations de la BEI, certains projets NER 300 font l'objet d'un examen par la BEI dans le cadre du mécanisme de financement de projets liés à l'énergie InnovFin. Le financement par des instruments financiers impose des projets qui présentent un certain degré de maturité. Dans ce contexte, la première opération devrait avoir lieu sous peu.

126. Concernant Horizon Europe, un processus de programmation stratégique pour les premières années du programme commencera en juillet 2018 et devrait aboutir à un plan stratégique de recherche et d'innovation commun d'ici la fin 2018, qui fera ensuite l'objet d'une consultation avec les parties intéressées.

L'objectif est d'établir un cadre prioritaire en matière de recherche et d'innovation convenu entre tous les services de la Commission concernés, qui pourra ensuite servir de référence à tous les programmes de l'UE, de manière à ce que les différents programmes contribuent aux mêmes objectifs de façon cohérente et complémentaire, tout en respectant les bases juridiques spécifiques des programmes de l'UE.

Recommandation n° 4 – Améliorer la coordination de la Commission afin que le soutien de l'UE soit ciblé de manière plus cohérente

a) La Commission accepte la recommandation.

Les évaluations interservices sont déjà effectuées, dans le cadre du développement de la prochaine architecture du CFP et du Fonds pour l'innovation.

b) La Commission accepte la recommandation.

Garantir les synergies fait partie des principaux objectifs décrits dans Horizon Europe, les propositions du programme InvestEU et le Fonds pour l'innovation. Le programme InvestEU, entre autres mesures, est une façon de simplifier et de rationaliser l'offre de produits financiers en soutien à l'action pour le climat. Ceci inclut également la possibilité de combiner les opportunités avec d'autres programmes de l'UE et le Fonds pour l'innovation SEQE, le cas échéant et si nécessaire.

La Commission va améliorer les efforts de coordination lors de la préparation des appels pour les subventions ou les instruments financiers respectifs.

Cependant, il faudra respecter les bases juridiques spécifiques fixant les critères de sélection, afin d'assurer le respect des objectifs stratégiques spécifiques.

Recommandation n° 5 – Garantir l’obligation de rendre compte

a) La Commission accepte la recommandation.

Les dispositions en matière d’obligation de rendre compte seront clairement énoncées dans le règlement établissant le Fonds pour l’innovation et sont en cours d’amélioration dans les accords de coopération avec la BEI pour les fonds NER 300 non dépensés.

b) La Commission accepte en partie la recommandation.

L’inscription des fonds au bilan de l’UE doit suivre les exigences des normes comptables applicables, des normes comptables internationales pour le secteur public, et en particulier, de la règle comptable européenne n° 2 («Consolidation et comptabilisation des accords conjoints et entreprises associées»). Les programmes de l’UE qui sont financés à partir du budget de l’UE sont inscrits à son bilan et soumis à la décharge budgétaire. Les programmes de l’UE qui ne font pas partie du budget de l’UE et dont les institutions de l’Union n’ont pas le contrôle exclusif (par exemple des fonds gérés par la Commission pour le compte de tiers) ne peuvent pas être inscrits au bilan de l’UE, sauf s’ils sont intégrés dans le budget (par exemple sous forme de recettes affectées), conformément à la base juridique du CFP.

Le Fonds pour l’innovation ne fait pas partie de la proposition de CFP, car il est financé dans le cadre du SEQE, et non par le budget de l’UE, et son cycle de vie est plus long que le cycle budgétaire du CFP. En outre, les recettes ne sont pas décidées ou connues au départ, car elles dépendent du prix du carbone au moment de la monétisation des quotas. En revanche, des mesures visant à garantir une gestion financière saine, y compris en matière d’audit et de rapports, seront mises en œuvre.

c) La Commission accepte la recommandation.

Des rapports d’avancement réguliers aux autorités budgétaires concernées seront prévus dans l’acte délégué sur le Fonds pour l’innovation, en fonction du modèle de gouvernance choisi.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	17.5.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	8.6.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	5.9.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0798-0
HTML ISBN 978-92-847-0781-2

doi:10.2865/50315
doi:10.2865/65200

QJ-AB-18-021-FR-N
QJ-AB-18-021-FR-Q

Afin de favoriser la réalisation des objectifs en matière de climat et d'énergie qu'elle s'est fixés pour 2020 et à plus long terme, l'UE a lancé en 2009 deux grands programmes de financement destinés à soutenir le captage et le stockage du carbone (CSC) et les énergies renouvelables: le Programme énergétique européen pour la relance (PEER) et l'initiative NER 300. L'UE atteindra vraisemblablement ses objectifs à l'horizon 2020, mais nous avons constaté qu'aucun de ces programmes n'a conduit au déploiement du CSC au sein de l'Union. Le programme PEER a contribué de façon positive au développement du secteur de l'énergie éolienne en mer, mais l'initiative NER 300 n'a pas permis d'accomplir les progrès escomptés pour soutenir la démonstration d'un plus large éventail de technologies innovantes liées aux énergies renouvelables.

L'UE s'apprête à lancer le Fonds pour l'innovation, qui remplacera l'initiative NER 300 à partir de 2021, et élabore actuellement le nouveau cadre financier pluriannuel (2021-2027). Elle ne pourra atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie qu'elle s'est fixés pour 2030 et à plus long terme qu'en accélérant la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Dans ce contexte, nous recommandons à la Commission européenne de remédier aux faiblesses que nous avons relevées lors de notre audit et d'améliorer la conception des futurs programmes.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.