

Rapport spécial

**L'aide en faveur des
énergies renouvelables
accordée au titre de la
politique de cohésion
a-t-elle produit
de bons résultats?**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-872-0400-4
doi:10.2865/84153

© Union européenne 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**L'aide en faveur des énergies renouvelables accordée au titre de la politique de cohésion a-t-elle produit de bons résultats?**

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

Points

Glossaire, sigles et acronymes

I-VIII Synthèse

1-11 Introduction

1-3 Énergies renouvelables

4-6 Objectifs politiques de l'UE — l'objectif énergies renouvelables 2020

7 Obstacles aux énergies renouvelables

8 Soutien financier apporté aux énergies renouvelables dans le cadre de la politique de cohésion

9-11 Gestion partagée

12-13 Étendue et approche de l'audit

14-47 Observations

14-16 Les projets audités ont produit les réalisations escomptées...

14-16 Dans l'ensemble, les projets étaient bien planifiés et ont produit les réalisations escomptées

17-21 ... mais ont rencontré quelques difficultés lors de la mise en œuvre

17-21 Des améliorations restent possibles à toutes les étapes des projets, de la passation des marchés au suivi et à l'évaluation, en passant par l'exploitation des installations

22-25 ... et les résultats n'ont pas été correctement mesurés ou les projets n'ont pas atteint leurs objectifs en termes de production d'énergie dans la majorité des cas

22-23 La collecte des données relatives aux EnR ainsi que l'établissement de rapports peuvent être améliorés

24-25 Les projets n'ont pas toujours atteint les résultats visés

26-31 Le rapport coût-efficacité n'est pas pleinement pris en considération lors de la planification des projets EnR...

26-27 Le rapport coût-efficacité: un objectif important pour les dépenses de l'UE

28-31 Il serait possible de mettre davantage l'accent sur le rapport coût-efficacité à un stade précoce

- 32-40 **... et les projets de production d'EnR pourraient présenter un meilleur rapport coût-efficacité**
- 41-47 **Les fonds relevant de la politique de cohésion n'ont apporté qu'une valeur ajoutée européenne limitée — les projets EnR n'ont pas contribué pleinement à la réalisation des objectifs énergétiques de l'UE**

48-54 **Conclusions et recommandations**

- Annexe I — Vue d'ensemble des progrès accomplis par les États membres pour atteindre l'objectif EnR 2020**
- Annexe II — Fonds relevant de la politique de cohésion (FEDER et FC 2007-2013) alloués aux EnR et projets sélectionnés en 2007-2012**
- Annexe III — Liste des projets de production d'énergie à partir de sources renouvelables audités**
- Annexe IV — Évaluation récapitulative des résultats des projets EnR**

Réponses de la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

CO₂: dioxyde de carbone.

Directive EnR: directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

Effet d'aubaine: l'effet d'aubaine se produit lorsqu'un financement est octroyé afin de soutenir un bénéficiaire qui aurait effectué le même choix en l'absence d'aide. En pareil cas, le résultat ne saurait être imputé à la politique menée, et l'aide versée au bénéficiaire n'a eu aucune incidence directe.

EIE: évaluation de l'impact sur l'environnement.

EnR: énergies renouvelables — énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir l'énergie éolienne, solaire, aérothermique, géothermique, hydrothermique, marine et hydroélectrique, la biomasse, le gaz de décharge, le gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz:

- o **énergie géothermique**: une énergie emmagasinée sous forme de chaleur sous la surface de la terre solide;
- o **biomasse**: la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture (y compris les substances végétales et animales), de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux;
- o **énergie solaire**: la fraction de la chaleur et de la lumière produites par le soleil exploitée grâce à différentes technologies, telles que le chauffage solaire, l'énergie solaire photovoltaïque et l'électricité héliothermique;
- o **énergie éolienne**: la conversion de l'énergie du vent en une forme d'énergie utilisable, par exemple en produisant de l'électricité grâce à des éoliennes;
- o **énergie hydraulique**: la conversion en énergie électrique de l'énergie cinétique générée par le mouvement de l'eau, notamment dans les courants marins, les cours d'eau ou les chutes d'eau.

FC: Fonds de cohésion.

FEDER: Fonds européen de développement régional.

Objectifs EnR 2020: la directive 2009/28/CE relative aux énergies renouvelables, dont la transposition par les États membres était fixée à décembre 2010, définit des objectifs contraignants nationaux pour tous les États membres en vue de faire passer, d'ici à 2020, la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables à 20 % dans la consommation totale d'énergie de l'UE et à 10 % dans les transports.

Rapport coût-efficacité: il s'agit de l'aptitude ou du potentiel d'un organisme, d'une activité, d'un programme ou d'une opération contrôlés à obtenir certaines réalisations à un coût raisonnable. Les analyses de coût-efficacité étudient la relation entre le coût d'un projet et les résultats obtenus, exprimés en coût par unité réalisée¹. Les règles financières de l'UE mettent également l'accent sur cette notion (voir point 6).

Tarifs de rachat: mécanisme politique conçu pour dynamiser l'investissement dans les technologies utilisant les sources d'énergies renouvelables en proposant aux producteurs desdites énergies des contrats à long terme, reposant généralement sur le coût de production propre à chaque technologie.

Unités de mesure de l'énergie:

- **GW, MW, kW** — gigawatt/mégawatt/kilowatt,
- **GWh, MWh, kWh** — gigawattheure/mégawattheure/kilowattheure,
- **kWc** — kilowatt-crête — unité de mesure de la puissance nominale d'un panneau photovoltaïque.

Valeur ajoutée européenne: de manière générale, la valeur ajoutée européenne est la valeur qui résulte d'une intervention de l'UE, en plus de la valeur qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres.

1 ISSAI 3000: normes et lignes directrices relatives à la vérification de résultats basées sur les normes de contrôle et l'expérience pratique de l'Intosai.

I

Le présent audit a visé à déterminer si les deux plus importantes sources de financement parmi les programmes de dépenses de l'Union européenne (UE) en faveur de la promotion des énergies renouvelables, à savoir le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC) (fonds relevant de la politique de cohésion), ont produit de bons résultats.

II

Un montant d'environ 4,7 milliards d'euros a été alloué aux énergies renouvelables pour la période de programmation 2007-2013. La Cour a examiné si les fonds alloués étaient allés à des projets de production d'énergies renouvelables aboutis, dotés d'un bon rapport coût-efficacité ainsi que d'objectifs rationnels, et sélectionnés selon des priorités bien définies. Elle s'est également attachée à déterminer dans quelle mesure ces fonds ont produit de bons résultats dans la perspective de l'objectif 2020 de l'UE en matière d'énergies renouvelables (EnR).

III

La Cour a constaté que les 24 projets de production d'énergies renouvelables audités² ont permis d'obtenir les réalisations escomptées. La plupart des projets EnR audités étaient suffisamment aboutis et prêts à être mis en œuvre au moment de leur sélection. Les projets n'ont pas été affectés par des dépassements de coûts ou des retards significatifs, et la puissance de production d'énergies renouvelables était opérationnelle et a été installée dans les conditions prévues. Aucun risque important concernant leur viabilité technique n'a été relevé.

² Les résultats de cet audit sont le fruit de l'examen de 24 projets de production d'énergies renouvelables achevés, relevant de neuf programmes opérationnels financés au titre du FEDER ou du FC à Malte, en Autriche, en Pologne, en Finlande et au Royaume-Uni. Ces projets utilisaient la biomasse, le photovoltaïque, le solaire thermique ou l'éolien.

IV

Les objectifs de production d'énergie ont été atteints (ou presque) et les résultats correctement mesurés dans un tiers des projets audités. La Cour a constaté que, globalement, le soutien apporté par les fonds relevant de la politique de cohésion aux projets de production d'énergies renouvelables en vue d'atteindre l'objectif EnR 2020 de l'UE n'a pas constitué une utilisation optimale des ressources pour plusieurs raisons:

- le rapport coût-efficacité n'a pas été érigé en principe directeur lors de la planification et de la mise en œuvre des projets de production d'énergies renouvelables;
- les fonds relevant de la politique de cohésion ont apporté une valeur ajoutée européenne limitée.

V

Plus précisément, la Cour a constaté que des progrès étaient possibles dans les États membres concernés par l'audit: plusieurs procédures de marchés n'ont pas garanti une transparence, une équité et une efficacité totales lors de la sélection des prestataires; la préparation était insuffisante pour permettre un suivi et une évaluation efficaces; les programmes ne contenaient aucune explication quant à la manière dont les fonds de l'UE pourraient contribuer à atteindre les objectifs EnR, et ce avec un bon rapport coût-efficacité; le rapport coût-efficacité des mesures dans différentes filières des énergies renouvelables n'a pas toujours été pris en considération lors de l'affectation des budgets; et les programmes n'ont pas été assortis d'indicateurs de performance permettant de mettre en place un suivi et une évaluation.

VI

En conclusion, la Cour estime nécessaire d'apporter des améliorations si l'on souhaite maximiser la contribution des financements au titre de ces programmes à la réalisation des objectifs EnR 2020.

VII

Les dépenses relevant de la politique de cohésion profitent en règle générale à l'économie au sens large. Bien que l'étendue de l'audit n'impliquât pas de mesurer directement la croissance économique ou la création d'emplois (les objectifs généraux de la politique de cohésion), les observations et les recommandations formulées par la Cour s'inscrivent également dans le contexte de ces objectifs politiques.

VIII

Étant donné que l'utilisation des fonds de l'UE au profit des EnR ira probablement croissant au cours de la période de programmation 2014-2020, la Cour formule les recommandations ci-après.

Recommandation n° 1

La Commission devrait fixer des orientations concernant l'élaboration et la sélection des programmes et des projets, ainsi que définir des conditions d'octroi de financements pour les investissements dans la production d'EnR, et ce dans le but:

- de veiller à ce que les prochains programmes portant sur les énergies renouvelables cofinancés dans le cadre de la politique de cohésion aient pour principe directeur le rapport coût-efficacité, ce qui suppose également de prévenir le risque d'effet d'aubaine. Les programmes doivent reposer sur une évaluation adéquate des besoins, privilégier les technologies présentant le meilleur rapport coût-efficacité (sans pour autant introduire de discrimination entre les différentes filières des énergies renouvelables) et apporter une contribution optimale à la réalisation de l'objectif EnR 2020 de l'UE. Il convient de définir des objectifs de production d'énergies renouvelables adéquats au regard du budget ainsi que des critères de sélection des projets ciblés sur le rapport coût-efficacité des résultats en termes d'énergie produite (en évitant la surcompensation des projets);
- de favoriser l'établissement par les États membres d'un cadre réglementaire stable et prévisible s'appliquant aux énergies renouvelables en général, ainsi que l'instauration de procédures facilitant l'intégration de l'électricité issue des énergies renouvelables dans les réseaux électriques.

Recommandation n° 2

Les États membres devraient établir et appliquer, sur la base des orientations données par la Commission, des critères minimaux en termes de rapport coût-efficacité qui tiennent compte des particularités des projets. Ils devraient également accroître la valeur ajoutée des fonds relevant de la politique de cohésion en améliorant la mise en œuvre des projets EnR, ainsi que leur suivi et leur évaluation, et en constituant des bases de données contenant les mesures des coûts de production d'énergie dans l'ensemble des filières des énergies renouvelables concernées.

Énergies renouvelables

01

L'énergie produite à partir de sources renouvelables (EnR) est essentielle pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement en énergie de l'UE, pour la libérer progressivement de sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles et des importations d'énergie, ainsi que pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il est possible de produire de l'électricité et de la chaleur à partir de tout un éventail de ressources: le soleil (énergie solaire à concentration ou énergie photovoltaïque), le vent (éoliennes terrestres ou en mer), l'eau (grande, petite ou micro-hydroélectricité), la terre (électricité ou chauffage par géothermie) et la biomasse (solide, liquide, gaz de décharge et fraction biodégradable des déchets municipaux et industriels, biocarburants liquides).

02

Les sources d'énergie renouvelables ont également un rôle important à jouer dans la réduction des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et dans l'amélioration de la durabilité environnementale. En outre, le développement des technologies associées peut stimuler l'économie, la compétitivité industrielle et l'emploi en Europe. On estime que la compétitivité économique des sources d'énergie renouvelables par rapport aux sources d'énergie conventionnelles sera assurée à moyen ou long terme³.

03

L'article 194, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne place le développement des énergies renouvelables dans le cadre de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur, eu égard à l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement.

Objectifs politiques de l'UE — l'objectif énergies renouvelables 2020

04

Dès 1997, l'UE établissait à 12 % la part des énergies renouvelables à atteindre dans son bouquet énergétique à l'horizon 2010. Le Conseil de l'Union européenne («le Conseil») a fixé un objectif contraignant à l'échelle de l'UE en matière d'énergies renouvelables, en vertu duquel la part représentée par ces dernières dans la consommation finale brute d'énergie devra atteindre 20 % à l'horizon 2020. Cet objectif s'inscrit dans la droite ligne de la feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables de la Commission, qui lance des pistes pour intégrer les sources d'énergie renouvelables dans les politiques et les marchés de l'énergie de l'UE (voir **annexe I**, qui présente les objectifs EnR 2020 nationaux)⁴. La directive «Énergies renouvelables» adoptée en 2009 établit un cadre juridiquement contraignant en matière de promotion des sources d'énergie renouvelables à l'horizon 2020⁵:

- cette directive fixe non seulement l'objectif contraignant global de 20 % pour l'UE et les objectifs contraignants nationaux (qui varient de 10 à 49 % d'EnR d'ici à 2020), mais améliore le cadre pour la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (par exemple, en imposant des exigences aux États membres concernant l'accès au réseau électrique et la simplification des procédures administratives);
- elle demande aux États membres de mettre au point des plans d'action nationaux qui établissent des feuilles de route pour le développement des énergies renouvelables, et elle instaure des mécanismes de coopération entre États membres en vue d'atteindre l'objectif EnR en maintenant un bon rapport coût-efficacité.

- 3 COM(2010) 639 final du 10 novembre 2010, «Énergie 2020 — Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre».
- 4 COM(2006) 848 final du 10 janvier 2007, «Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables — Les sources d'énergie renouvelables au XXI^e siècle: construire un avenir plus durable».
- 5 Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE («directive EnR») (JO L 140 du 5.6.2009, p. 16).

05

Les États membres sont tenus de veiller à ce que la part des EnR dans leur consommation d'énergie respecte ou dépasse les trajectoires indicatives fixées pour atteindre l'objectif EnR 2020. Tous les deux ans, chaque État membre présente à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de la directive et sur les progrès réalisés dans le cadre de ses objectifs individuels. Les mesures relatives aux énergies renouvelables doivent être instaurées pour un coût raisonnable⁶. La Commission doit présenter, le 31 décembre 2014 au plus tard, un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la directive EnR⁷.

06

Les règles financières de l'UE stipulent en outre que le rapport coût-efficacité doit jouer un rôle déterminant dans les décisions relatives aux dépenses publiques⁸. De plus, le Parlement européen a relevé la nécessité d'identifier les sources d'énergie renouvelables présentant le meilleur rapport coût-efficacité, ainsi que les politiques optimales en fonction des coûts pour réaliser le potentiel des EnR⁹. D'après le dernier rapport de la Commission sur les progrès accomplis¹⁰, l'Union européenne est globalement bien partie pour dépasser son objectif EnR 2020, alors qu'en 2012 ses États membres n'étaient pas tous en passe d'atteindre leurs objectifs nationaux contraignants (voir **annexe I**). Suite à son livre vert publié en 2013, la Commission a formulé des remarques préliminaires concernant la politique de l'Union en matière de climat et d'énergie pour la période 2020-2030 et a proposé un objectif contraignant de 27 % d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE¹¹.

Obstacles aux énergies renouvelables

07

Outre les facteurs exogènes (tels que l'évolution des prix de l'énergie ou l'accès au crédit), de nombreux obstacles sectoriels, que les États membres et la Commission ne sont pas encore parvenus à lever, freinent les investissements dans les énergies renouvelables au sein de l'Union¹²:

- les obstacles institutionnels et juridiques: par exemple, la priorité donnée aux questions énergétiques à l'échelle de l'UE ne se retrouve pas toujours aux niveaux local, régional et national. Cela se traduit par l'absence de stratégies claires de mise en œuvre et un manque de souplesse au niveau des administrations concernées ou des régimes juridiques nationaux, ainsi que par des cadres législatifs et contractuels nébuleux qui entravent la promotion des énergies renouvelables. La complexité des procédures de délivrance de permis et d'autorisations pour l'élaboration des plans, la construction et l'exploitation d'installations fonctionnant avec des sources d'énergie renouvelables, associée aux exigences environnementales, dissuade les promoteurs de projets de soumettre des propositions de projets réalisables (absence de système administratif efficace);
- les difficultés à intégrer l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables dans les réseaux de transport ou de distribution (problèmes techniques, infrastructures insuffisantes, pratiques discriminatoires bloquant l'accès au réseau, répartition des coûts entre les gestionnaires de réseaux, les autorités publiques et les promoteurs de projets et manque de mesure de la production);

- 6 Considérants 9 et 41 du préambule de la directive EnR.
- 7 Article 23, paragraphe 8, point c), de la directive EnR.
- 8 Article 18, paragraphe 1, point h), du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).
- 9 Résolution du Parlement européen du 21 mai 2013 sur les défis et perspectives d'aujourd'hui pour les énergies renouvelables sur le marché intérieur européen de l'énergie (2012/2259(INI)).
- 10 COM(2013) 175 final du 27 mars 2013, «Rapport sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables».
- 11 COM(2013) 169 final du 27 mars 2013, «Livre vert — Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030». COM(2014) 15 final du 22 janvier 2014, «Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030».
- 12 Voir, par exemple, COM(2012) 271 final du 6 juin 2012, «Énergies renouvelables: un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie», ainsi que les rapports bisannuels de 2010 et 2012 de la Commission sur les progrès accomplis, COM(2011) 31 final du 31 janvier 2011 et COM(2013) 175 final du 27 mars 2013. Voir également les rapports des groupements industriels européens du secteur des énergies renouvelables, tels que le Conseil européen des énergies renouvelables (EREC, European Renewable Energy Council) et les organisations qui en sont membres, et plus particulièrement le rapport de l'EREC, «Analysis of deviation and barriers, 2013 report» (Analyse des manquements et des obstacles, rapport 2013) disponible sur www.keepontrack.eu/publications

- o l'instabilité ou l'imprévisibilité des systèmes de promotion et d'incitation, ainsi que le défaut d'information des fournisseurs, des consommateurs et des installateurs, compromettant l'utilisation de technologies présentant un bon rapport coût-efficacité.

Soutien financier apporté aux énergies renouvelables dans le cadre de la politique de cohésion

08

Les instruments de la politique de cohésion, à savoir le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), constituent la source de financement la plus importante parmi les programmes de dépenses de l'UE¹³ en faveur de la promotion des énergies renouvelables. Si seulement 600 millions d'euros ont été consacrés au soutien de projets dans ce secteur pendant la période de programmation 2000-2006, la période 2007-2013 a vu passer les dépenses en faveur des énergies renouvelables à environ 4,7 milliards d'euros, reflet de la priorité accrue accordée à ce domaine politique (voir *annexe II* pour la ventilation par État membre). Au cours de la période de programmation 2014-2020, le soutien relevant de la politique de cohésion accordé à la transition vers une économie à faible émission de carbone connaîtra une nouvelle augmentation et pourrait atteindre 27 milliards d'euros issus du FEDER¹⁴. D'autres aides peuvent également provenir du Fonds de cohésion.

13 D'autres programmes de l'UE encourageaient le développement des énergies renouvelables pendant la période de programmation 2007-2013: le programme énergétique européen pour la relance, le programme «Énergie intelligente — Europe» et le programme-cadre pour la recherche.

14 Les régions devront investir une part minimale des ressources du FEDER (20 % pour les régions les plus développées, 15 % pour les régions en transition et 12 % pour les régions les moins développées) dans le soutien à la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs, y compris les investissements dans les énergies renouvelables (article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 289)).

Encadré 1

Dépenses relevant de la politique de cohésion consacrées aux énergies renouvelables — Données clés

- o 270,8 milliards d'euros — enveloppe totale du FEDER/FC pour la période 2007-2013
- o 0,6 milliard d'euros — enveloppe totale du FEDER/FC en faveur des EnR pour la période 2000-2006
- o 4,7 milliards d'euros — enveloppe totale du FEDER/FC en faveur des EnR pour la période 2007-2013

Au moins 27 milliards d'euros — estimation de l'enveloppe minimale du FEDER en faveur de la transition vers une économie à faible émission de carbone, EnR incluses, pour la période 2014-2020. D'autres aides pourraient également être allouées au titre du Fonds de cohésion (voir note de bas de page 14).

Gestion partagée

09

Dans le cadre de la politique de cohésion, les États membres établissent les différents programmes opérationnels, assurent la mise en place et le fonctionnement de leurs systèmes de gestion et de contrôle, et transmettent des rapports annuels de mise en œuvre à la Commission. Dans le cadre de la gestion ordinaire, des organismes régionaux ou nationaux assurent en outre la sélection des projets et sont responsables de leur mise en œuvre et de leur évaluation.

10

Les autorités de gestion, les organismes intermédiaires et les autorités de certification sont chargés de gérer la mise en œuvre des programmes opérationnels¹⁵. Le financement des projets obéit à des règles et à des conditions définies en partie à l'échelon de l'UE¹⁶ et en partie à l'échelon national (la sélection des projets, l'évaluation des coûts, des avantages et des revenus tirés des projets ainsi que les évaluations de leur incidence économique, sociale et environnementale relèvent de la responsabilité des autorités des États membres).

11

La Commission élabore des lignes directrices pour l'établissement de programmes opérationnels, approuve ces derniers et supervise la mise en place et le fonctionnement des systèmes dans les États membres. Elle assure en particulier le suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels, principalement au moyen des rapports de mise en œuvre qu'elle reçoit et des comités de suivi où elle siège. En plus des rapports annuels de mise en œuvre, la Commission peut demander aux autorités de gestion de lui transmettre des informations spécifiques à un programme et des éléments concernant la sélection des projets.

- 15 Une synthèse des modalités d'exécution du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion (2007-2013), y compris en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle, est disponible sur http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_fr.htm
- 16 Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

Étendue et approche de l'audit

12

12

L'audit a visé à déterminer si les projets d'investissement dans la production d'énergies renouvelables soutenus par le FEDER et le FC ont obtenu de bons résultats. À cette fin, de nombreux critères d'audit ont été définis (voir **annexe IV**), lesquels reposaient sur différentes sources et études émanant notamment des services de la Commission. La Cour a examiné si les projets audités ont été mis en œuvre, s'ils ont produit les réalisations escomptées et s'ils ont atteint leurs objectifs en termes de production d'énergie. L'audit a consisté plus particulièrement à analyser si les fonds alloués dans le cadre des programmes opérationnels pendant la période de programmation 2007-2013 étaient allés à des projets de production d'énergies renouvelables aboutis, dotés de priorités bien définies, d'un bon rapport coût-efficacité ainsi que d'objectifs rationnels. La Cour s'est également attachée à déterminer dans quelle mesure ces projets ont contribué à la réalisation de l'objectif EnR 2020.

13

Les résultats de cet audit sont le fruit de l'examen de 24 projets de production d'énergies renouvelables achevés, relevant de neuf programmes opérationnels financés au titre du FEDER ou du FC à Malte, en Autriche, en Pologne, en Finlande et au Royaume-Uni¹⁷. Ces projets utilisaient la biomasse, le photovoltaïque, le solaire thermique et l'éolien¹⁸. L'**annexe III** présente une liste des projets EnR audités.

- 17 Les projets suivants ont été sélectionnés sur la base des fonds alloués aux EnR dans les programmes opérationnels:

PO I — Investing in Competitiveness for a Better Quality of Life — 2007MT161PO001;

PO Niederösterreich 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung/ EFRE — 2007AT162PO001;

PO Salzburg 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung/ EFRE — 2007AT162PO006;

PO Steiermark 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung/ EFRE — 2007AT162PO007;

PO Program Operacyjny Infrastruktura i Srodowisko — 2007PL161PO002;

PO Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego — 2007PL161PO007;

PO Alueellinen Kilpailukyky- ja työllisyystavoite; Länsi-Suomen EAKR-Toimenpideohjelma 2007-2013 — CCI2007FI162PO003;

PO West Wales and the Valleys ERDF Convergence programme — 2007UK161PO002;

PO East Wales ERDF Regional competitiveness and Employment programme — 2007UK162PO012.

- 18 Sur les 24 projets audités, 9 concernaient la production d'électricité à partir de grandes et de micro-éoliennes ou de panneaux photovoltaïques, 15 projets portaient sur la production de chaleur à partir de la biomasse ou sur la production d'eau chaude grâce à des capteurs solaires. L'envergure des projets variait du simple panneau solaire domestique au parc de 16 éoliennes.

Les projets audités ont produit les réalisations escomptées...

Dans l'ensemble, les projets étaient bien planifiés et ont produit les réalisations escomptées

14

Les projets EnR audités étaient suffisamment aboutis et prêts à être mis en œuvre au moment de leur sélection. Malgré des phases préparatoires relativement longues pour certains des projets utilisant la biomasse et l'énergie éolienne, les permis, autorisations et plans techniques indispensables avaient généralement été obtenus avant l'approbation du projet. Le cas échéant, les installations avaient également été raccordées aux réseaux de transport ou de distribution ou des contrats avaient été conclus avec un nombre suffisant de consommateurs¹⁹.

15

Les projets n'ont pas été affectés par des dépassements de coûts ou des retards significatifs. Dans l'ensemble, les projets EnR audités ont été mis en œuvre dans les délais prévus ou avec des entorses mineures au

calendrier (la mise en œuvre a été retardée de plus de six mois dans seulement deux des projets, dont l'un a été affecté par la panne d'une petite centrale de cogénération). La mise en œuvre n'a souffert d'aucun dépassement de coûts significatif. L'**encadré 2** présente des exemples de projets EnR audités.

16

À l'exception d'une installation utilisant la biomasse²⁰, les infrastructures de production d'énergie à partir de sources renouvelables ont été installées et sont opérationnelles dans les conditions prévues. Aucun risque important affectant leur viabilité technique n'a été relevé. Peu d'écarts ont été constatés entre le plan initial et la proposition de projet approuvée. Les puissances de production d'énergie installées dans le cadre des projets étaient généralement conformes aux décisions de cofinancement. Les installations fonctionnent et n'ont pas rencontré de problème majeur, ni sur le plan technique ni sur d'autres plans, depuis leur mise en service. Seules quelques unités de production des projets audités n'étaient pas en fonctionnement. Les opérateurs disposaient sur place d'une expertise et de ressources suffisantes pour garantir le bon fonctionnement et la maintenance régulière de leurs installations.

19 Par exemple, l'approbation des projets audités utilisant la biomasse en Autriche était subordonnée à l'existence d'un nombre suffisant de consommateurs de l'énergie thermique produite.

20 Dans le cas d'une centrale à biomasse en Autriche, le bénéficiaire s'est écarté du plan initial et a utilisé les fonds de l'UE pour réaliser une extension du réseau de chauffage au lieu d'installer comme prévu une deuxième chaudière. Cette entorse au plan initial s'explique par la volonté d'anticiper l'augmentation de la capacité de chauffage afin de desservir davantage de consommateurs et ne constitue donc pas une insuffisance du point de vue de la bonne gestion financière.

Photo 1

Vue de l'intérieur de la centrale à biomasse de Bruck an der Mur, en Autriche (projet mis en place et opérationnel dans les conditions prévues)



Source: Cour des comptes européenne.

Photo 2

Copeaux de bois dans une trémie de stockage dans la centrale à biomasse de Bruck an der Mur, en Autriche



Source: Cour des comptes européenne.

Encadré 2

Exemples de projets EnR audités cofinancés par les fonds relevant de la politique de cohésion — Réalisations

Pour plus de précisions concernant les réalisations des projets, voir *annexe III*.

Biomasse

Trois centrales de chauffage auditées utilisant la biomasse (d'une puissance allant de 3 à 8 MW) et raccordées aux conduites de réseaux de chauffage urbain (de 0,6 à 11 km) ont été construites en Autriche. Les centrales fournissaient du chauffage et de l'eau chaude à 266 consommateurs (particuliers et entreprises).

Trois projets audités en Finlande concernaient la construction de nouvelles chaudières à biomasse utilisant des granulés ou des copeaux de bois (puissance de 0,8 à 2,5 MW). Ces chaudières ont remplacé d'anciens modèles à combustibles fossiles (fioul lourd). Deux de ces projets comprenaient également la construction du réseau de chauffage urbain correspondant (0,6 et 3 km).

Énergie éolienne

Cinq parcs éoliens d'une puissance allant de 3,2 à 38 MW ont été construits en Pologne. Ces installations sont équipées de toutes les infrastructures nécessaires (postes électriques haute et moyenne tension, raccordement au réseau électrique et voies d'accès).

Énergie solaire (capteurs solaires et panneaux photovoltaïques)

Deux projets concernaient l'installation de systèmes photovoltaïques de production d'électricité, ainsi que du matériel et des systèmes de contrôle connexes sur des bâtiments publics à Malte. L'un de ces projets comprenait également l'installation d'une petite éolienne.

Cinq projets similaires en Pologne ont consisté à installer des systèmes individuels de capteurs solaires plans chez des particuliers et sur des bâtiments publics dans cinq communes, afin d'approvisionner les riverains en eau chaude. Au total, plus de 3 000 bénéficiaires publics et privés ont installé des capteurs solaires. Un projet concernait l'éclairage public et le photovoltaïque.

... mais ont rencontré quelques difficultés lors de la mise en œuvre

Des améliorations restent possibles à toutes les étapes des projets, de la passation des marchés au suivi et à l'évaluation, en passant par l'exploitation des installations

17

Des difficultés lors de l'intégration au réseau de l'électricité produite à partir de sources renouvelables ont compromis l'exploitation des EnR. Dans l'ensemble de l'UE, le développement du réseau s'est avéré être l'un des principaux obstacles à l'intégration à grande échelle dans les réseaux de transport et de distribution de l'électricité produite à partir de sources renouvelables²¹. Il est par conséquent nécessaire, dans la dynamique de construction du marché intérieur de l'énergie, que l'Union et les

États membres consentent des investissements à la fois dans leurs réseaux nationaux et dans les liaisons transfrontalières. Les propriétaires des projets audités ont insisté sur le fait que les capacités disponibles au niveau des réseaux étaient insuffisantes²², que les réseaux devaient être étendus et modernisés, et qu'une plus grande transparence en matière de répartition des coûts entre les gestionnaires de réseaux, les autorités publiques et les promoteurs de projets pourrait améliorer l'efficacité de l'ensemble du système. Si peu de projets audités ont souffert de problèmes de raccordement au réseau, il n'en reste pas moins que le déploiement de la production d'énergies renouvelables ne s'accompagne pas d'une amélioration des réseaux dans les États membres. Les autorités nationales et les opérateurs d'installations EnR ont souvent invoqué des contraintes techniques et des problèmes de coûts comme obstacles à une intégration efficace des EnR aux réseaux. L'**encadré 3** illustre les problèmes liés à l'intégration dans les réseaux de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables.

21 COM(2013) 175 final.

22 Voir également directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures (JO L 33 du 4.2.2006, p. 22). L'article 3, paragraphe 2, point f), prévoit qu'en mettant en œuvre les mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité, les États membres tiennent compte de la nécessité d'assurer une capacité de transport et de distribution de réserve suffisante pour garantir un fonctionnement stable.

Photo 3

Parc éolien à Golice, en Pologne



Source: Cour des comptes européenne.

Accès au réseau électrique polonais de l'électricité produite à partir d'EnR et intégration dans le réseau maltais de l'électricité issue du photovoltaïque

Le mauvais état des réseaux de transport et de distribution ainsi que le manque de capacités disponibles ont constitué deux freins majeurs à la progression de l'intégration de l'électricité issue du photovoltaïque et de l'éolien en Pologne. Outre la nécessité d'étendre et de moderniser l'infrastructure du réseau, les difficultés à obtenir les permis nécessaires au raccordement au réseau (problèmes juridiques et techniques, ainsi que frais de raccordement au réseau) ont compromis le développement des énergies renouvelables²³. Dans le cadre des projets éoliens audités, les délais de construction des installations, obtention des permis obligatoires de raccordement au réseau compris, ont été de quatre à cinq ans.

Des lignes directrices claires relatives aux permis d'urbanisme et aux permis de construire, le cas échéant, existaient concernant les installations solaires et photovoltaïques à Malte. Toutefois, en 2010 et 2011, lorsque plusieurs projets cofinancés par l'UE ont été mis en service, ces derniers ont souvent rencontré des difficultés lors de l'injection de l'électricité produite dans le réseau (il s'agissait généralement de l'excédent d'électricité restant une fois leur propre consommation couverte). Aucun compteur n'ayant été installé par le gestionnaire du réseau, les producteurs n'ont pas reçu de compensation, calculée sur la base du tarif de rachat, pour l'électricité injectée pendant des périodes pouvant aller jusqu'à quatre mois.

23 «Integration of electricity from renewables to the electricity grid and to the electricity market — RES-Integration» (Intégration de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables dans le réseau électrique et dans le marché de l'électricité — Intégration des EnR), rapport national: Pologne, Eclareon, Oeko-Institut e.V., 20 décembre 2011.

18

Dans son analyse des rapports présentés par les États membres en 2011 sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables, la Commission indiquait que les progrès concernant la levée des obstacles administratifs étaient lents et que des procédures complexes et décourageantes pour l'obtention des autorisations et des permis subsistaient²⁴. Des améliorations sont donc possibles dans les États membres où a eu lieu l'audit. Ce dernier a par exemple fait apparaître que Malte ne s'était lancée dans le développement des EnR que pendant la période 2007-2013 et donc que

ce marché n'est pas encore arrivé à maturité. Un système administratif efficace n'a pas encore pleinement été mis en place. En outre, en Pologne et au Royaume-Uni, des approches harmonisées à l'échelon national ou régional afin de coordonner le travail des autorités faisaient en partie défaut. Les mesures et les rapports faisant état des résultats des projets en termes de production énergétique n'étaient pas satisfaisants, et les données n'ont donc pas été utilisées pour comparer les projets et les différentes filières des EnR. Il était impossible d'en tirer des informations utiles pour la conception des futures mesures.

24 SWD(2013) 102 final du 27 mars 2013, «Rapport sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables».

19

Un exemple de bonne pratique a toutefois été relevé en Autriche. Un outil de gestion de la qualité destiné aux centrales de chauffage utilisant la biomasse a permis la mise en place de dispositifs de suivi adéquats dans cet État membre («QM Heizwerke», voir **encadré 4**).

Encadré 4

Suivi des projets en Autriche

Toutes les centrales de chauffage urbain utilisant la biomasse d'une puissance supérieure à 400 kW et/ou alimentant un réseau de chauffage de plus de 1 kilomètre doivent être encadrées par un système de gestion de la qualité. La coordination du processus de financement et de la gestion des données de planification et d'exploitation est facilitée par une base de données qui fournit une plate-forme standard pour les bénéficiaires des projets, ainsi que des données techniques et économiques à l'attention des responsables qualité, et une plate-forme informatique pour le suivi et l'optimisation de l'exploitation des installations. Lancé en 2006, l'outil «QM Heizwerke» contient des données provenant de plus d'une centaine de centrales à biomasse.

Lien internet: www.qm-heizwerke.at

Photo 4

Des auditeurs en visite dans la centrale à biomasse de Weissenbach an der Triesting, en Autriche



Source: Cour des comptes européenne.

Observations

20

Les procédures de marchés n'ont pas garanti une transparence, une équité ou une efficacité totales lors de la sélection des prestataires.

- Les appels d'offres ont dû être annulés dans le cadre de deux projets photovoltaïques audités à Malte, car aucune offre n'était conforme sur le plan technique ou administratif. Cette situation s'explique soit par des clauses techniques inutilement dures, soit par des procédures et des exigences d'une complexité excessive. Dans les deux cas, cela a entraîné des retards et nuï à la concurrence entre les soumissionnaires.
- Dans le cadre de deux projets en Pologne, la mention, superflue, des modèles d'éoliennes figurait dans des permis de construire ou des plans de construction. Cette contrainte a empêché de rédiger un cahier des charges à même de garantir le caractère concurrentiel de la passation de marchés et l'obtention du meilleur rapport qualité-prix. De même, dans le cadre d'un autre projet, un type de capteur solaire spécifique avait été désigné au préalable. Dans chacun de ces appels d'offres, une seule des offres soumises remplissait le volet technique du cahier des charges.
- Les organismes chargés de la mise en œuvre et les bénéficiaires de projets ne disposaient pas d'une expertise suffisante dans le domaine des technologies des énergies renouvelables, de leurs marchés et des cadres de passation de marchés correspondants. De nombreux équipements et travaux d'installation dans le secteur des EnR étaient d'une nature similaire, voire identique, et de petite envergure, notamment en ce qui concerne l'exploitation d'installations bénéficiant de programmes de subventions. Les conditions étaient donc réunies pour mettre en place, au niveau national ou régional, une gestion des procédures de marchés coordonnée par une unité d'experts spécialisée afin d'obtenir de meilleurs rapports qualité-prix, des économies d'échelle, ainsi que des délais de passation de marchés plus courts. Cela aurait pu concerner par exemple des systèmes de production d'eau chaude sur toiture, des panneaux photovoltaïques et de petites installations à biomasse à Malte et en Pologne. Certains projets ont été suspendus à Malte, notamment en raison d'une organisation inefficace de la passation de marchés.

Photo 5

Centrale à biomasse à Flachau, en Autriche



Source: Cour des comptes européenne.

Observations

21

La préparation des projets EnR n'a pas été suffisante pour permettre un suivi et une évaluation efficaces. Les objectifs et les indicateurs de performance définis étaient imprécis et ne reposaient pas sur des données de référence fiables dans l'ensemble des programmes opérationnels audités. Il n'a donc pas été possible de comparer les projets, qu'ils relèvent ou non de la même filière des EnR, pas plus qu'il n'a été possible pour les autorités compétentes de vérifier la contribution des fonds de l'Union à la réalisation des objectifs nationaux et européens (voir également point 30).

... et les résultats n'ont pas été correctement mesurés ou les projets n'ont pas atteint leurs objectifs en termes de production d'énergie dans la majorité des cas

La collecte des données relatives aux EnR ainsi que l'établissement de rapports peuvent être améliorés

22

Aucune donnée précise et validée concernant les résultats réels des projets EnR n'est disponible dans les États membres. Le secteur des énergies renouvelables s'est caractérisé par une très forte volatilité des coûts des technologies (la plupart d'entre elles ont vu leurs prix diminuer fortement) et une hausse des prix de l'énergie. Il est essentiel de s'appuyer sur des informations actuelles pour analyser les coûts des technologies EnR afin d'établir lesquelles de ces technologies offrent les rendements les plus favorables dans les conditions locales spécifiques et avec les niveaux d'aide adéquats.

23

Néanmoins, si des données sont disponibles concernant les puissances de production installées dans le cadre des projets, dans le cas de 11 des 24 projets audités, aucune donnée, ou du moins aucune donnée fiable, n'a été

fournie concernant l'énergie effectivement produite. L'octroi d'un cofinancement public n'étant pas subordonné à la réalisation de mesures et à l'établissement de rapports à ce sujet, les rapports finals des projets n'ont communiqué que des résultats estimatifs non mesurés, reposant généralement sur les caractéristiques techniques des technologies EnR fournies par les fabricants et sur les spécificités locales. De nombreux producteurs d'énergies renouvelables n'ont pas mesuré leur production d'énergie. Ainsi, dans le cadre de 11 des 24 projets audités (cinq en Pologne (projets solaires dans la région de Lublin), quatre à Malte et deux au Royaume-Uni), les résultats communiqués en termes de production d'énergie ne reposaient pas sur des données mesurées/validées, mais sur des valeurs théoriques tirées de la documentation ou sur des estimations professionnelles réalisées par des ingénieurs.

Les projets n'ont pas toujours atteint les résultats visés

24

Sur 24 projets audités, les résultats en termes de production d'énergie ont été concrètement mesurés dans le cadre de 13 projets, et, sur ces derniers, seuls cinq ont atteint leurs objectifs et trois autres les ont presque atteints. Les autres projets n'ont pas atteint leurs objectifs de production ou ne les ont atteints que partiellement. Si certains cas s'expliquent par le manque de précision des prévisions, certains projets ont également rencontré des problèmes techniques dès les premières étapes. Le **tableau 1** compare les prévisions et la production effective d'énergie des projets EnR.

25

En conclusion, l'évaluation du rapport coût-efficacité, de la mise en œuvre et de la réalisation des objectifs pour les 24 projets audités donne un ensemble disparate composé de projets très satisfaisants, satisfaisants et insatisfaisants, comme le montre l'**annexe IV**. L'**encadré 5** présente des raisons expliquant les performances insuffisantes de certains projets EnR.

Encadré 5

Raisons expliquant les performances insuffisantes de certains projets

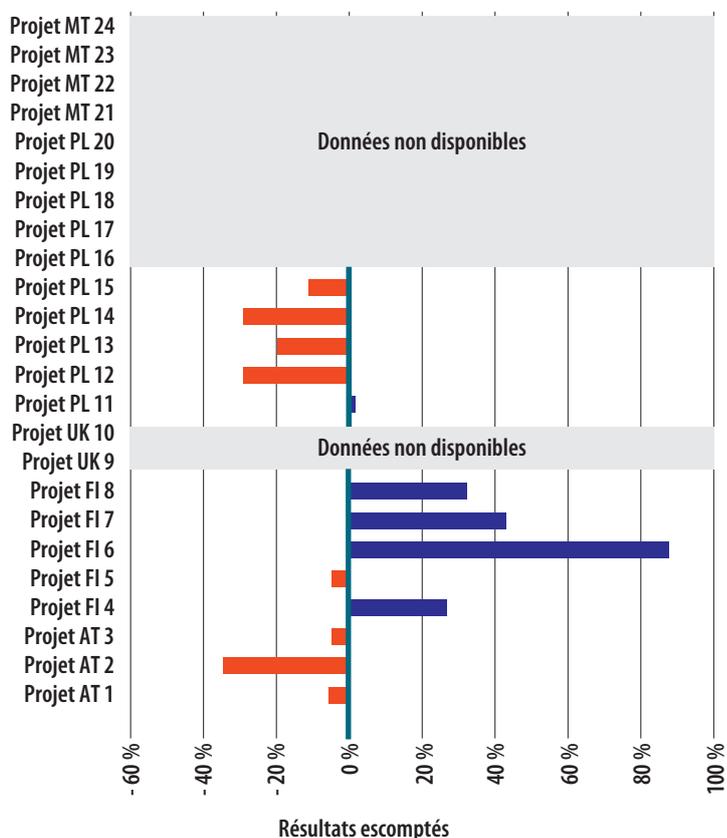
En Autriche, la production d'énergie effective respectait ou dépassait les prévisions pendant les phases du projet bénéficiant du soutien direct du FEDER. Toutefois, pour deux projets qui ont par la suite été étendus du fait d'un renforcement de la capacité de chauffage et de réseaux connexes desservant d'autres consommateurs, les objectifs prévus n'ont pas été atteints. Cela s'explique principalement par une surestimation de la demande de chauffage ou l'interruption temporaire de la consommation de grands consommateurs.

S'agissant des projets éoliens en Pologne, les performances inférieures aux projections résultent de prévisions de vent trop optimistes et de problèmes techniques survenus pendant la première année d'exploitation.

Par ailleurs, au Royaume-Uni, bien que les données finales ne fussent pas disponibles et que les programmes de subventions auditées ne fussent pas achevés au moment de l'audit, les résultats de sous-projets indiquaient néanmoins que certains d'entre eux n'avaient pas atteint les objectifs de production d'énergie prévus (principalement en raison d'une teneur en eau élevée des constituants de la biomasse ou d'une surestimation de la demande en énergie).

Tableau 1

Comparaison entre les productions d'énergie prévisionnelle et effective moyennes des projets EnR audités pour lesquels la production d'énergie a été mesurée (2009-2012, en %)



Source: Calculs réalisés par la Cour reposant sur la base de données «QM Heizwerke» (Autriche), sur les informations concernant les coûts d'investissement moyens de projets similaires (Finlande et Pologne), sur les conventions de financement des projets et sur les informations relatives aux résultats des projets calculés par les bénéficiaires.

Le rapport coût-efficacité n'est pas pleinement pris en considération lors de la planification des projets EnR...

Le rapport coût-efficacité: un objectif important pour les dépenses de l'UE

26

Le rapport coût-efficacité a trait à l'aptitude ou au potentiel d'un organisme, d'une activité, d'un programme ou d'une opération contrôlés à obtenir certaines réalisations à un coût raisonnable. Les analyses de coût-efficacité étudient la relation entre le coût d'un projet et les résultats obtenus, exprimés en coût par unité réalisée²⁵.

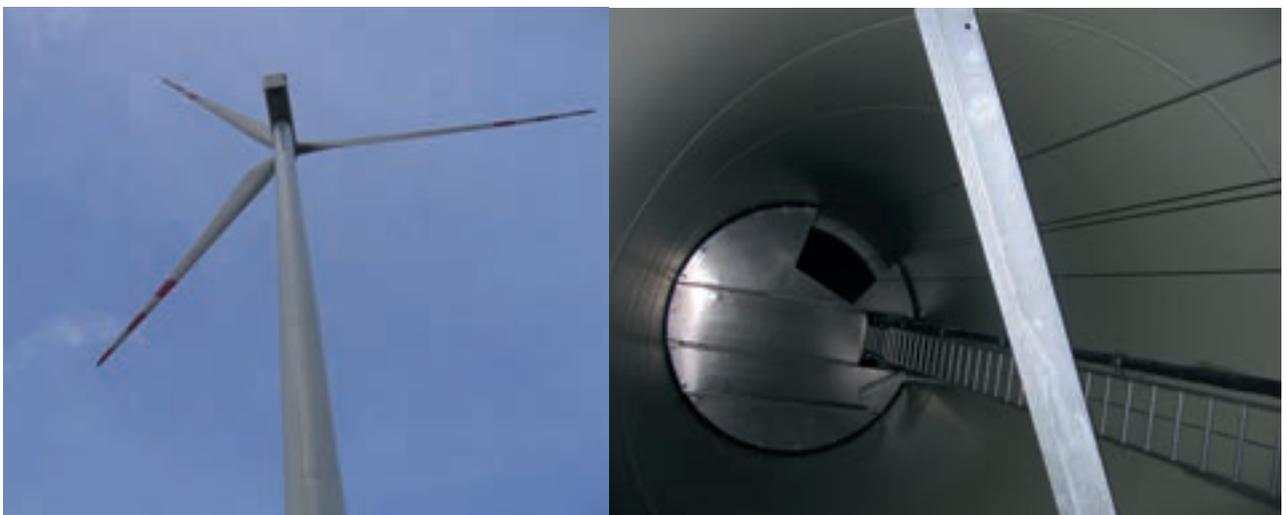
27

La production optimale (ou présentant un bon rapport coût-efficacité) d'énergie à partir de sources renouvelables est importante pour la performance économique. Les fonds relevant de la politique de cohésion représentent une part considérable des aides apportées aux activités impliquant les EnR et pourraient être un moteur important de la politique en matière d'énergies renouvelables et du développement économique régional.

25 ISSAI 3000: normes et lignes directrices relatives à la vérification de résultats basées sur les normes de contrôle et l'expérience pratique de l'Intosai.

Photo 6

Éolienne (vues de l'extérieur et de l'intérieur d'une éolienne en Pologne)



Source: Cour des comptes européenne.

Il serait possible de mettre davantage l'accent sur le rapport coût-efficacité à un stade précoce

28

Dans le cadre de l'élaboration des programmes opérationnels, les autorités nationales n'ont pas réalisé de véritables évaluations des besoins pour déterminer quelles technologies pourraient contribuer à atteindre les objectifs EnR avec le meilleur rapport coût-efficacité et par quels autres instruments financiers ou régimes nationaux de soutien les compléter. Par conséquent, les programmes opérationnels ne contenaient aucune explication quant à la manière dont les fonds de l'UE pourraient contribuer à atteindre les objectifs EnR, et ce avec un bon rapport coût-efficacité.

29

De plus, la Commission et les autorités nationales n'ont pas planifié les contributions des fonds relevant de la politique de cohésion (ou des fonds nationaux) à la réalisation des objectifs EnR. Parmi les programmes opérationnels audités, les programmes autrichiens et finlandais ne détaillaient pas les prévisions de production et l'énergie effectivement produite à partir de sources renouvelables grâce aux mesures soutenues par le FEDER et le Fonds de cohésion. La puissance EnR encore à installer dans les cinq pays audités pour atteindre l'objectif EnR 2020 s'élève à 95 304 MW (voir **tableau 2**). Les rapports de mise en œuvre présentés par les autorités de gestion à la Commission révèlent qu'en 2012, les projets soutenus dans ces pays par les fonds relevant de la politique de cohésion contribuaient à la réalisation de l'objectif à hauteur de 4 464 MW, soit 4,7 % de la puissance requise par l'objectif 2020

(ou 8,1 % de l'objectif prévu par la trajectoire indicative dans les États membres audités). L'utilité des fonds relevant de la politique de cohésion dépensés en faveur des énergies renouvelables a varié selon les États membres. Comme l'indique également le **tableau 2**, aucune donnée adéquate n'est disponible pour plusieurs États membres afin de comparer les réalisations des projets soutenus par la politique de cohésion dans la perspective des objectifs EnR. Ce manque d'informations empêche d'établir des données économiques et énergétiques de référence dans différentes filières des énergies renouvelables et pour différentes technologies EnR.

Tableau 2

Fonds relevant de la politique de cohésion consacrés aux EnR pendant la période 2007-2013 et leur incidence sur la réalisation des objectifs EnR 2020 dans les États membres

PO	Fonds relevant du FEDER et du FC alloués aux EnR (euros) ¹	Puissance de production d'EnR supplémentaire obtenue grâce aux investissements du FEDER et du FC (MW)		Puissance de production d'EnR supplémentaire nécessaire pour atteindre l'objectif EnR 2020 (MW)		Contribution du FEDER/FC à la puissance totale de production d'EnR nécessaire pour atteindre l'objectif EnR 2020 (%)
		Prévue	Communiquée (fin 2012)	En 2013	En 2020	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7 = 3 : 6)
Autriche	25 037 408	105	99	11 301	13 179	0,79
Belgique	11 851 495	Aucune information disponible		3 062	8 255	Informations non communiquées à la Commission
Bulgarie	16 710 959	Aucune information disponible		4 232	5 189	
Chypre	9 520 000	Aucune information disponible		190	584	
République tchèque	397 759 730	131	12	Aucune information disponible		
Allemagne	252 995 745	29	118	71 621	110 934	0,03
Danemark		Aucune information disponible		6 017	6 754	Informations non communiquées à la Commission
Estonie		0	6	Aucune information disponible		
Espagne	160 152 052	Aucune information disponible		49 722	69 844	
Finlande	20 682 247	Aucune information disponible		24 690	33 420	Informations non communiquées à la Commission
France	363 591 135	1 161 307	1 833 445	39 628	62 167	Informations non confirmées
Grèce	283 795 789	156	106	6 872	13 271	1,18
Hongrie	349 310 777	0	0	1 109	1 537	Informations non communiquées à la Commission
Irlande		Aucune information disponible		3 496	8 339	
Italie	775 717 953	5 215	2 893	32 524	43 823	11,9
Lituanie	58 485 290	0	173	1 289	1 635	Informations non communiquées à la Commission
Luxembourg	1 767 056	5 000	11 000	179	347	Informations non confirmées
Lettonie	67 180 000	77	21	1 661	2 168	3,55
Malte	78 200 000	Aucune information disponible		36	160	Informations non communiquées à la Commission
Pays-Bas	19 182 600	Aucune information disponible		6 086	14 994	Informations non communiquées à la Commission
Pologne	825 761 396	972	246	4 444	10 335	9,4
Portugal	59 857 312	0	0	12 699	19 200	Informations non communiquées à la Commission
Roumanie	331 542 611	200	275	9 635	12 589	1,58
Suède	52 342 949	0	271	21 744	23 786	Informations non communiquées à la Commission
Slovénie	54 186 553	355	120	1 258	1 693	21
Slovaquie	90 252 216	98	72	2 144	2 746	3,57
Royaume-Uni	159 590 365	12 000	4 120	14 660	38 210	31,4
Croatie		Aucune information disponible				Informations non communiquées à la Commission
États membres audités	1 109 271 416	13 077	4 464	55 131	95 304	13,72
Total	4 665 401 221	1 185 643	1 852 975	318 998	505 159	Informations non confirmées

1 Le rapport fonds alloués/réalisation (euros/MW) n'est pas comparable entre États membres en raison de la nature hétéroclite des investissements (production d'énergie, promotion des énergies renouvelables, réseaux, projets pilotes, etc.).

Source: plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables (2010), rapports de mise en œuvre des programmes opérationnels pour l'année 2012.

30

Le rapport coût-efficacité des mesures dans différentes filières des énergies renouvelables n'a pas été examiné et n'a pas été déterminant pour l'affectation des budgets aux EnR dans le cadre des programmes opérationnels audités. Il n'y a pas vraiment eu d'évaluation des besoins ni d'évaluations à mi-parcours.

- Lors de la conception des programmes opérationnels en 2007, aucune analyse détaillée de la situation n'a véritablement été effectuée (y compris l'évaluation des besoins dans différentes filières des EnR en régions); plus particulièrement, les coûts par unité de puissance installée ou les coûts de production d'énergie par unité n'avaient pas été estimés par les autorités nationales, qui ont ainsi négligé le rapport coût-bénéfice / coût-efficacité des mesures prévues, financées sur les deniers publics.
- De plus, les programmes opérationnels n'ont pas tiré parti des résultats ou des enseignements des précédents programmes en faveur des énergies renouvelables financés par des fonds nationaux ou de l'Union.
- Aucun élément adéquat n'a été fourni pour justifier l'octroi de fonds publics à des interventions visant la production d'énergie à partir de sources renouvelables. L'attribution des fonds reposait généralement sur une estimation approximative du potentiel de la région et des capacités d'absorption des fonds, plutôt que sur une analyse systématique de la situation régionale et sur une comparaison des différentes options possibles en ce qui concerne les différents types d'énergies renouvelables ou de technologies.

- Bien que les autorités finlandaises et britanniques aient procédé en cours de route à quelques ajustements dans leurs programmes sans réaliser d'évaluations formelles, en règle générale aucune évaluation à mi-parcours ni aucune autre appréciation similaire n'a été effectuée pour les mesures de la période 2007-2013. Ce type de démarche aurait pourtant pu permettre de réorienter les programmes EnR.

31

De plus, les programmes opérationnels n'ont pas été assortis d'indicateurs de performance permettant d'effectuer un suivi et une évaluation adéquats du rapport coût-efficacité des mesures en faveur des EnR, ce qui aurait également pu faciliter l'appréciation de la contribution des fonds de l'UE à la réalisation des objectifs EnR convenus (**tableau 2**). Si les programmes opérationnels en Autriche, en Pologne et à Malte étaient dotés d'indicateurs concernant la puissance de production d'énergies renouvelables supplémentaire, la batterie d'indicateurs de résultats utilisée en Finlande ne comprenait pas d'indicateurs mesurant la puissance de production créée, l'énergie produite ou la réduction/l'absence d'émissions de CO₂. Le Royaume-Uni, quant à lui, ne possédait pas non plus d'indicateur de résultats portant sur la création de puissance de production d'énergies renouvelables. Cela implique que, dans ces cas, les autorités de gestion et la Commission n'étaient pas en mesure d'effectuer un suivi et une évaluation ex post adéquats des investissements en faveur des EnR réalisés au moyen des fonds relevant de la politique de cohésion²⁶.

26 Les rapports annuels de mise en œuvre de la Finlande et du Royaume-Uni n'ont pas fourni d'explications concernant les résultats réels et leurs mesures, et aucune évaluation des obstacles, du potentiel et des besoins existants dans les différentes filières des énergies renouvelables dans les régions concernées par les programmes opérationnels audités n'a été réalisée.

Photo 7

Poste de transformation d'un parc éolien à Golice, en Pologne



Source: Cour des comptes européenne.

... et les projets de production d'EnR pourraient présenter un meilleur rapport coût-efficacité

32

Venir à bout du manque d'efficacité qui affecte la planification et la mise en œuvre des projets EnR contribuerait directement à la réalisation des objectifs EnR 2020 nationaux et de l'UE. Mais cela profiterait également aux consommateurs d'énergie et dynamiserait l'économie au sens large.

33

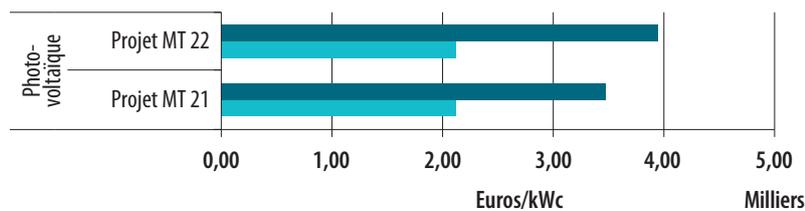
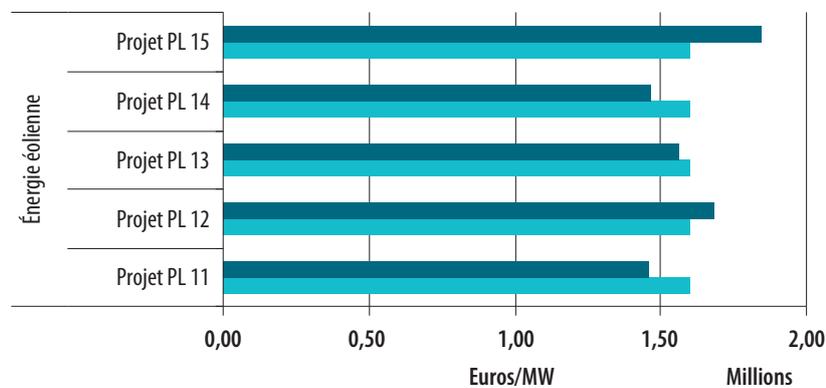
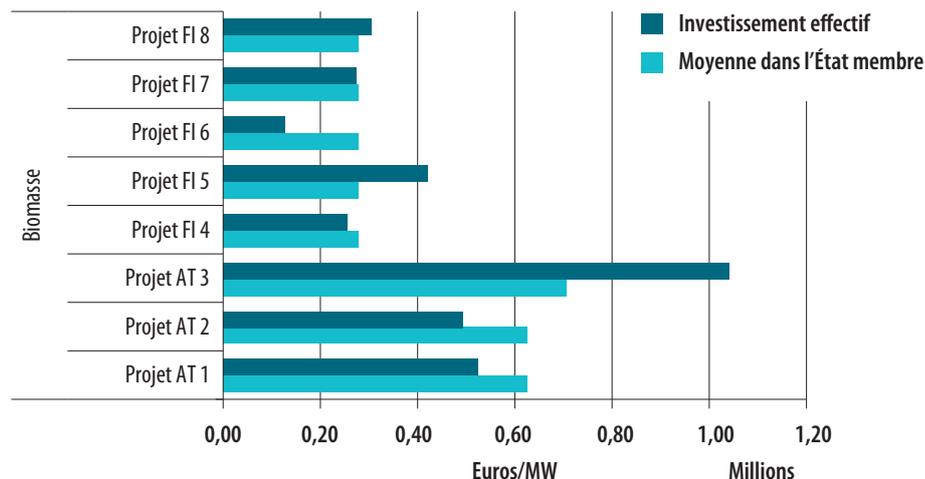
Les résultats des projets soutenus par l'UE étaient variables s'agissant du rapport coût-efficacité. Les coûts d'investissement varient grandement d'une technologie EnR à l'autre et sont très dépendants des spécificités des sites. Il n'existe pas au sein de l'UE une seule technologie de production

d'énergie à partir de sources renouvelables qui s'impose comme la plus rentable. C'est pourquoi l'audit s'est borné à comparer les coûts au sein d'une même filière d'énergie renouvelable dans un État membre donné. Quatre projets audités se sont révélés bien plus coûteux que d'autres projets similaires dans le même État membre (projets utilisant la biomasse et le photovoltaïque, voir **tableau 3**). Le coût moyen calculé pour la puissance installée variait de 0,16 million à 1,8 million d'euros/MW dans le cadre des projets audités. Selon les calculs des autorités nationales de l'un des États membres où l'audit s'est déroulé, les délais de récupération variaient de 2 à 537 ans pour les projets audités. Les investissements à forte intensité de capital avec des délais de récupération supérieurs à 100 ans ne permettent pas d'atteindre un seuil de rentabilité raisonnable sur le plan économique. Cela indique que l'aide publique n'a pas toujours été allouée aux projets présentant le meilleur rapport coût-efficacité.

Tableau 3

Rapport coût-efficacité des projets EnR audités

Investissement pour 1 MW ou kWc, par rapport au coût d'investissement moyen dans l'État membre



Source: Calculs réalisés par la Cour sur la base de la documentation des projets et des analyses effectuées par les autorités de gestion¹.

1 Remarque concernant les projets FI: coûts d'investissement moyens des machines et des équipements des projets audités. Le projet 5 comprend les coûts des conduites sur site et le projet 6 n'englobe que la chaudière auxiliaire. Informations non disponibles pour les projets MT 23 et 24 (photovoltaïque), PL 16 à 20 (énergie solaire) ainsi que UK 9 et 10 (biomasse).

34

Des objectifs rationnels en matière d'énergie n'ont été fixés qu'en partie pour les projets EnR. Les projets étaient conformes aux objectifs EnR stratégiques nationaux. Des dispositions concernant l'approvisionnement en combustibles avaient été prises, le cas échéant (projets utilisant la biomasse en Autriche, en Finlande et au Royaume-Uni). Certains projets ont été précédés d'études limitées démontrant leur viabilité et leur rentabilité économiques, mais aucune analyse n'a été effectuée afin de mettre en évidence les meilleures solutions technologiques, ainsi que les meilleurs types d'énergies renouvelables présentant le rapport coût-efficacité le plus intéressant. Les évaluations d'interventions similaires antérieures n'ont pas été prises pour références, et aucun des enseignements tirés de ces expériences n'a donc été utilisé pour élaborer les projets EnR audités.

35

Seulement environ la moitié des projets audités (13 sur 24) disposaient de données permettant de vérifier la réalisation des objectifs en termes d'énergie effectivement produite (**tableau 1** et **annexe III**, voir également point 24). De plus, des données de référence concernant les coûts de production de l'énergie et les quantités de combustibles conventionnels utilisées par les consommateurs faisaient souvent défaut avant la fixation des objectifs et la conception des projets (par exemple, dans le cas du programme opérationnel de la région de Lublin en Pologne). Par conséquent, il n'est pas possible dans ces cas de déterminer si les projets financés ont effectivement produit les résultats économiques ou financiers attendus (par exemple, pour calculer les délais de récupération).

36

Les procédures utilisées ne garantissaient pas la sélection de projets d'un bon rapport coût-efficacité. Généralement, les critères de sélection des projets, approuvés par les comités de suivi et établis pour chaque programme opérationnel, ne permettaient pas aux autorités chargées de la mise en œuvre de repérer les projets EnR dotés du meilleur rapport coût-efficacité. La création de puissance de production d'énergie, la production d'énergie effective et les investissements nécessaires n'étaient bien souvent pas pris en compte dans les critères de sélection ou d'attribution. Dans quelques cas, aucun critère de sélection spécifique à la production d'énergies renouvelables n'avait été défini, et des critères de sélection applicables universellement à divers secteurs relevant du programme opérationnel ont été utilisés à la place²⁷.

37

Dans certains cas, la concurrence entre les demandes de subventions n'a pas été suffisante. Lorsque les projets étaient examinés dans le cadre d'appels à propositions, le fait que les demandes présentent le meilleur rapport coût-efficacité possible (délais de récupération, rapport investissement-production d'énergie) n'était pas pris en compte. Si les demandes de subventions devaient généralement répondre à des critères minimaux, les procédures n'ont pas permis d'éviter que des projets d'assez médiocre qualité en termes de production d'énergie soient subventionnés. Fixer un volume d'investissement minimal faisait courir le risque de rejeter des demandes pour de petits projets présentant éventuellement de meilleurs paramètres économiques.

27 Par exemple:

- la sélection de projets EnR dans le cadre du programme opérationnel «Infrastructure et environnement» en Pologne reposait sur les mêmes critères que ceux appliqués dans d'autres secteurs, à savoir pour des projets utilisant des sources d'énergie renouvelables complètement différents;
- en Finlande, aucune priorité n'a été établie au niveau des demandes de subventions, et seules des estimations des délais de récupération ont été utilisées comme critères d'éligibilité et de coût-efficacité;
- à Malte, les mêmes critères de sélection ont été appliqués à plusieurs secteurs relevant du programme opérationnel et n'étaient pas spécifiques au secteur des EnR. Bien qu'un critère ait consisté à noter la contribution des projets à des indicateurs au-delà du minimum requis, les critères de sélection n'englobaient pas les notions de rapport coût-efficacité ou de coût-bénéfice pour la production d'EnR;
- en Autriche, le fait que les demandes présentent le meilleur rapport coût-efficacité possible (délai de récupération, rapport investissement-production d'énergie) n'a pas été pris en compte dans les programmes opérationnels audités.

38

En revanche, l'Autriche, le Royaume-Uni et, dans une certaine mesure, la Finlande avaient intégré à leurs règles de financement des critères techniques et économiques visant à écarter les projets non rentables utilisant la biomasse. Cela a permis de diminuer les risques de sélectionner des demandes inefficaces. La rentabilité des projets a également été prise en compte: les projets plus rentables ont reçu moins de subventions (**encadré 6**). Les autorités compétentes des autres États membres dans lesquels a eu lieu l'audit n'ont pas procédé à ce type d'ajustement du niveau de cofinancement des projets.

39

Les taux de cofinancement de l'UE variaient entre 2 et 85 % dans les programmes opérationnels, sans que cela soit justifié dans les documents correspondants. Le principe de cofinancement suppose qu'une partie des coûts d'investissement d'un projet est supportée par le bénéficiaire final d'une subvention publique, ce qui implique que les recettes ou la rentabilité du projet doivent être prises en considération. La subvention doit par ailleurs avoir pour finalité de soutenir une action qui ne pourrait fonctionner sans elle en raison d'un déficit de financement ou de l'absence d'incitation économique. Il existe un coût d'opportunité: des taux de cofinancement élevés réduisent la taille ou le nombre d'autres projets EnR qui auraient pu bénéficier d'une aide publique. Aucun lien n'a été établi entre le taux d'aide et la rentabilité ou la nécessité d'inciter les investisseurs à se lancer dans des projets de production d'énergies renouvelables. Des taux de cofinancement très élevés injustifiés (aide financière publique d'un montant plus élevé que nécessaire pour que le projet soit viable sur le plan économique ou financier) ont augmenté le risque d'effet d'aubaine (les aides remplaçant alors des fonds privés, mais aussi des fonds nationaux) et ont réduit le nombre de projets de production d'énergies renouvelables soutenus. **L'encadré 7** présente des cas où le cofinancement a été important.

Encadré 6

Sélection des projets — Cas relevés en Autriche, en Finlande et au Royaume-Uni

En Autriche, les demandes de cofinancement devaient remplir certains critères techniques et économiques (densité thermique par mètre linéaire de conduite de chauffage urbain installée, efficacité de la chaudière et du chauffage urbain). Par conséquent, le risque de soutenir des projets inefficaces est bien moindre.

En Finlande, les critères d'éligibilité et la possibilité de consulter un conseiller ou un consultant en énergie sont destinés à écarter les projets non viables sur le plan commercial: les demandeurs devaient fournir des informations concernant le délai de récupération de leur projet sans aide publique, ce délai devant être supérieur à trois ans (sans quoi le projet est commercialement rentable) et inférieur à douze ans (non rentable).

Au Royaume-Uni, les coûts des projets proposés étaient comparés à des coûts cibles fondés sur des projets antérieurs similaires utilisant la biomasse.

Cofinancement public important — Cas relevés en Pologne et à Malte

En Pologne, 85 % des fonds alloués par les régimes en faveur des petites installations solaires et photovoltaïques provenaient de l'UE, les projets de propriétaires individuels (particuliers) pouvant être subventionnés à hauteur de 100 %. Les plus grands parcs éoliens ont reçu une aide publique maximale (près de 70 % du total des coûts d'investissement éligibles ou 10 millions d'euros (quatre des cinq projets audités)). Les taux de cofinancement maximaux ont été appliqués dans la plupart des cas, mais n'ont été ni modulés ni justifiés dans les documents de programmation par des éléments d'appréciation liés au rapport coût-efficacité. Quatre des cinq bénéficiaires ayant mis en œuvre des projets éoliens ont reconnu qu'ils auraient pu réaliser les projets sans subvention ou avec des subventions d'un montant inférieur, et qu'ils prévoyaient d'utiliser les aides de l'UE pour rembourser leurs prêts de manière anticipée.

Malte a consacré une grande partie des fonds de l'UE disponibles au soutien de l'équipement en installations EnR d'institutions publiques et n'a donc pas fait intervenir suffisamment de sources de financement privées. En règle générale, l'Union européenne a financé les coûts d'investissement de ces projets à hauteur de 85 %. Par ailleurs, deux grands programmes de subventions destinés aux particuliers et aux entreprises ont financé des installations EnR à hauteur respectivement de 50 % ou 60 %.

40

Aucun calcul de rentabilité n'a été réalisé pour les différentes filières ou technologies EnR. Lors de la planification des programmes, aucune distinction n'a été faite au niveau des taux de cofinancement entre les filières des énergies renouvelables, le volume et le type d'investissement, les autres systèmes de promotion ou régimes d'aide dans les États membres (tarifs de rachat, primes), la rentabilité probable des investissements et le type de technologie EnR utilisée.

Capteurs solaires montés sur la toiture d'une maison individuelle en Pologne



Source: Cour des comptes européenne.

Les fonds relevant de la politique de cohésion n'ont apporté qu'une valeur ajoutée européenne limitée — les projets EnR n'ont pas contribué pleinement à la réalisation des objectifs énergétiques de l'UE

41

Une valeur ajoutée européenne significative n'est clairement apparue que dans peu de cas. Dans le cadre de ces projets, le cofinancement au titre du FEDER/FC a facilité l'apport de capitaux. Il a également constitué une source supplémentaire d'investissement bienvenue et il a ainsi contribué à la mise en œuvre des projets. Pour les parcs éoliens (de plus grande envergure), il a aussi été considéré comme un gage de qualité pour les institutions financières tierces. Il est clair que, dans les pays où les énergies renouvelables ne sont pas bien implantées, qui disposaient de peu de programmes en leur faveur et d'une moindre expérience administrative dans ce domaine, les fonds de l'UE ont apporté une valeur ajoutée plus importante puisqu'ils ont favorisé le développement économique, ont accru la qualité des projets concernés et, dans une certaine mesure, ont joué le rôle de catalyseurs pour lever d'autres fonds. On peut également évoquer une «valeur ajoutée opérationnelle» en ce que les projets de l'UE ont imposé certaines obligations aux organismes chargés de la mise en œuvre qui ont eu un effet pédagogique pour les organismes impliqués. Ces effets ont été notamment soulignés par des organismes à Malte, en Pologne et au Royaume-Uni.

42

La Cour a également constaté que les fonds alloués aux EnR dans le cadre des programmes opérationnels en Autriche et en Finlande risquaient de se substituer aux aides nationales. En effet, dans ces deux pays, le FEDER venait simplement compléter les mécanismes de financement nationaux ou régionaux existants. En Autriche, l'aide de l'UE a été pour ainsi dire intégrée, sans apporter aucun changement, à un programme de subventions existant en faveur des centrales à biomasse. En Autriche et en Finlande, les énergies renouvelables (plus particulièrement la biomasse et l'énergie hydraulique) s'inscrivent dans une longue tradition, et il est difficile de déterminer si les fonds de l'UE ont apporté une valeur ajoutée supplémentaire, en particulier en termes d'innovation.

43

En 2012, la Commission a insisté sur le fait que les États membres et les régions devaient veiller à ce que les financements en faveur des EnR viennent s'ajouter aux investissements privés et les stimulent sans les évincer²⁸. La Cour a constaté que plusieurs projets EnR auraient pu être mis en œuvre sans aides publiques. Il est clairement apparu que de nombreux demandeurs auraient pu créer leurs installations EnR sans subventions publiques, ou avec une aide d'un montant inférieur, ce qui aurait permis de débloquent des fonds pour d'autres mesures en faveur des énergies renouvelables. Néanmoins, les décisions d'octroi de subventions étaient importantes pour que les projets puissent bénéficier de concours bancaires.

- Les projets autrichiens en question ont tous été approuvés après la fin des travaux de construction, ce qui montre que l'investissement n'était pas subordonné à l'obtention de la subvention.
- Quatre des cinq projets audités en Finlande auraient pu être menés à bien sans subventions (seul un projet n'aurait pas été mis en œuvre sans aide publique).
- Plusieurs propriétaires de projets éoliens ont déclaré qu'ils auraient mené à bien leurs projets sans subventions publiques, car l'incitation économique représentée par les rendements éoliens et les «certificats verts» était suffisante. Plusieurs parcs éoliens similaires avaient en effet déjà été construits sans l'aide de subventions.

44

Les investissements en faveur des EnR n'ont eu qu'un effet limité sur le renforcement des capacités de gestion. L'un des effets escomptés de la valeur ajoutée européenne est d'améliorer les capacités de gestion et d'administration dans les États membres. Bien que différentes parties prenantes à Malte, en Pologne et au Royaume-Uni aient affirmé que les projets financés par l'UE ont eu une dimension pédagogique inestimable, aucune contribution importante en termes d'amélioration de la planification, de la mise en œuvre et de l'exploitation des projets n'a pu être mise globalement en évidence. La gestion des programmes de subventions des EnR et des projets individuels était généralement axée sur des questions de régularité et ne s'attachait pas à des critères d'optimisation des ressources. En Autriche et en Finlande, le cofinancement de l'UE a simplement été intégré aux mécanismes nationaux de soutien sans que l'innovation joue un rôle particulier (voir également point 42). L'expérience acquise lors de la mise en œuvre des projets n'a pas été diffusée au sein de ces deux États membres ou dans les régions alentours.

45

Les projets EnR s'inscrivaient souvent dans des environnements réglementaires fragiles. Bien que les fonds de l'UE affectés à la production d'énergies renouvelables n'aient pas pour finalité de réformer les cadres réglementaires, ils auraient pu être un vecteur d'améliorations. Dans de nombreux États membres, les cadres juridiques applicables aux EnR ont été révisés à de multiples reprises, et des modifications rétroactives ont été apportées aux systèmes de promotion et de subvention. Les procédures d'autorisation sont souvent complexes et décourageantes ou ne sont pas appliquées de manière cohérente. Associées à l'instabilité du marché et à la volatilité des prix de l'énergie, elles érodent la confiance des investisseurs dans ce secteur.

28 COM(2012) 663 final du 15 novembre 2012, «Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie».

46

Bien que variable, l'utilisation des fonds relevant de la politique de cohésion en faveur des EnR a été globalement faible dans les États membres. Certes, les fonds alloués par l'UE aux énergies renouvelables sont passés de 0,6 milliard d'euros pendant la période de programmation 2000-2006 à 4,7 milliards pendant la période de programmation 2007-2013, mais cela ne représente que 1,7 % du total des dépenses au titre du FEDER et du FC. Au regard des besoins d'investissements colossaux dans le secteur nécessaires pour atteindre l'objectif EnR 2020 de l'UE, les fonds de l'Union alloués par les autorités nationales et régionales étaient faibles²⁹. Les États membres ont alloué entre 0 % (valeur la plus faible) et 10,7 % (valeur la plus élevée) du total des fonds relevant du FEDER et du FC. Même les 10 % affectés par Malte aux EnR ne jouent qu'un rôle secondaire dans la réalisation de l'objectif EnR national de 10 % d'énergies renouvelables d'ici à 2020 si l'on considère que la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie du pays était pratiquement nulle en 2007 et peinait à atteindre 2 % en 2012 (voir **annexe I**). Parmi les États membres concernés par l'audit, Malte n'est pas parvenue à atteindre le premier objectif à mi-parcours, et, fin octobre 2013,

l'Autriche, la Finlande et la Pologne n'avaient pas transposé la directive EnR dans leur droit national (la date limite de transposition était fixée au 5 décembre 2010).

47

L'utilisation des fonds alloués aux EnR a été lente. Fin 2012³⁰, l'absorption des fonds disponibles en faveur des EnR au titre du FEDER et du FC pour la période 2007-2013 (seulement 58 %) a été bien inférieure à la moyenne globalement relevée pour le FEDER et le FC (88 %), ainsi qu'à celle constatée pour les mesures écoénergétiques (84 %). Bien que les défaillances du marché et les obstacles soient d'une nature différente dans ce dernier secteur, les projets cofinancés par l'UE ont été gérés par les mêmes autorités de gestion dans presque tous les États membres (voir **tableau 4**). La relative complexité des projets EnR et le manque de ressources administratives capables d'assurer la gestion des mesures d'investissement dans ce secteur ont clairement eu une incidence sur le rythme plus lent des décaissements du FEDER et du FC. Globalement, les fonds relevant de la politique de cohésion ont donc joué un rôle modeste dans la réalisation de l'objectif EnR de l'UE.

29 SEC(2011) 131 final du 31 janvier 2011.

30 Montants alloués par les autorités de gestion aux projets sélectionnés. Les dernières informations disponibles datent de fin 2012.

Tableau 4

Absorption des fonds relevant de la politique de cohésion en faveur des projets EnR dans les États membres audités («projets sélectionnés» fin 2012)

État membre de l'UE	Total des fonds relevant de la politique de cohésion affectés aux projets sélectionnés (%)	Fonds relevant de la politique de cohésion affectés aux projets écoénergétiques sélectionnés (%)	Fonds relevant de la politique de cohésion affectés aux projets EnR sélectionnés (%)
Autriche	75,6	287,3	50,6
Finlande	90,8	34,5	30,6
Malte	88,1	37,9	43,3
Pologne	85,4	112,2	57,8
Royaume-Uni	84,7	73,6	49,9
Moyenne de tous les États membres	87,7	84,5	58,0

Source: Base de données SFC 2007 de la DG Politique régionale.

48

En conclusion, la Cour estime globalement que le soutien apporté par les fonds relevant de la politique de cohésion aux projets de production d'énergie à partir de sources renouvelables n'a pas constitué une utilisation optimale des ressources dans l'optique de contribuer à la réalisation de l'objectif EnR 2020 de l'UE.

49

Les projets audités ont produit les réalisations escomptées: la plupart des projets EnR audités étaient suffisamment aboutis et prêts à être mis en œuvre au moment de leur sélection, les projets n'ont pas été affectés par des dépassements de coûts ou des retards significatifs et les puissances de production d'EnR ont généralement été installées dans les conditions prévues (points 14 à 16).

50

La Cour a toutefois constaté que des faiblesses affectaient la mise en œuvre, en particulier s'agissant des indicateurs de performance, des mesures des résultats des projets et de l'établissement de rapports les concernant, ainsi que des procédures de marchés et des réalisations. En général, les difficultés à intégrer l'électricité produite à partir d'EnR dans les réseaux sont apparues comme un obstacle majeur au développement des énergies renouvelables au sein de l'UE (points 17 à 21).

51

De plus, les objectifs de production d'énergie n'ont pas été atteints ou les résultats n'ont pas été correctement mesurés dans environ deux tiers des projets EnR audités. Dans la plupart des cas, les données disponibles concernant l'énergie effectivement produite étaient insuffisantes ou ne reposaient pas sur des mesures. L'incapacité à obtenir les résultats escomptés s'explique principalement par l'imprécision des prévisions ou des problèmes techniques. Globalement, les réalisations des projets ont été inégales (points 22 à 25).

52

Par ailleurs, le rapport coût-efficacité n'a pas fait office de principe directeur lors de la planification des projets. Les programmes opérationnels sous-jacents ont été conçus sans établir de priorités parmi les filières des énergies renouvelables ni évaluer la contribution des fonds aux objectifs EnR. L'attribution des fonds reposait généralement sur une estimation approximative du potentiel de la région et des capacités d'absorption des fonds, plutôt que sur une analyse systématique de la situation régionale et sur une comparaison des options possibles en ce qui concerne les différents types d'énergies renouvelables ou de technologies. Le rapport coût-efficacité des mesures a été négligé lors de l'attribution des enveloppes budgétaires. Les projets ne comprenaient pas tous des indicateurs de performance et des objectifs rationnels en matière de production d'énergie correctement fixés. Les critères et les procédures de sélection n'étaient souvent pas propices à la sélection des projets EnR présentant le meilleur rapport coût-efficacité. Les résultats des projets étaient mitigés de ce point de vue et dans certains États membres les documents ne contenaient pas d'éléments justifiant des taux élevés de cofinancement au regard de la rentabilité des projets (points 26 à 40).

53

L'audit a également fait apparaître que les fonds relevant de la politique de cohésion alloués aux EnR ont généré une valeur ajoutée européenne limitée. Dans les États membres qui se sont bornés à utiliser les fonds de l'UE pour compléter leurs subventions nationales en faveur des EnR, il existait un risque de voir ces fonds se substituer au financement public, ainsi qu'un risque d'effet d'aubaine. Si le cofinancement de l'UE a apporté une certaine valeur ajoutée sur le plan opérationnel, les projets d'investissement n'ont toutefois pas contribué à renforcer les capacités de gestion de manière significative. Dans l'ensemble, l'utilisation du FEDER et du FC pour soutenir les énergies renouvelables s'est avérée modeste au regard des efforts accrus qu'il convient de consentir pour atteindre les objectifs de l'UE (points 41 à 47).

54

La Cour insiste sur la nécessité d'apporter des améliorations si l'on souhaite maximiser la contribution du financement relevant de la politique de cohésion à la réalisation des objectifs en matière d'énergie³¹. De plus, les dépenses au titre de la politique de cohésion profitent en règle générale à l'économie au sens large, y compris à la croissance économique et à la création d'emplois, qui figurent parmi les objectifs généraux de la politique de cohésion. Étant donné que l'utilisation des fonds de l'UE au profit des EnR ira probablement croissant au cours de la période de programmation 2014-2020, la Cour formule les recommandations ci-après.

Recommandation n° 1

La Commission devrait fixer des orientations concernant l'élaboration et la sélection des programmes et des projets, ainsi que définir des conditions d'octroi de financements pour les investissements dans la production d'EnR, et ce dans le but de :

- o veiller à ce que les prochains programmes portant sur les énergies renouvelables cofinancés dans le cadre de la politique de cohésion aient pour principe directeur le rapport coût-efficacité. Cela suppose également que le soutien de l'UE soit accordé à des programmes rentables qui n'auraient pas été mis en œuvre sans aides, afin de prévenir le risque d'effet d'aubaine. Les programmes doivent reposer sur une évaluation adéquate des besoins, privilégier les technologies présentant le meilleur rapport coût-efficacité (sans pour autant introduire de discrimination entre les différentes filières des énergies renouvelables) et apporter une contribution optimale à la réalisation de l'objectif 2020 de l'UE. Il convient de définir des objectifs de production d'énergies renouvelables appropriés au regard du budget, ainsi que des critères de

sélection des projets axés sur le rapport coût-efficacité des résultats en termes d'énergie produite (en évitant la surcompensation des projets);

- o favoriser l'établissement par les États membres d'un cadre réglementaire stable et prévisible s'appliquant aux énergies renouvelables en général, ainsi que l'instauration de procédures facilitant l'intégration de l'électricité issue des énergies renouvelables dans les réseaux électriques.

Recommandation n° 2

Les États membres devraient établir et appliquer, sur la base des orientations données par la Commission, des critères minimaux en termes de rapport coût-efficacité qui tiennent compte des particularités des projets. Ils devraient également accroître la valeur ajoutée des fonds relevant de la politique de cohésion en améliorant la mise en œuvre des projets EnR, ainsi que leur suivi et leur évaluation, et en constituant des bases de données contenant les mesures des coûts de production d'énergie dans l'ensemble des filières des énergies renouvelables concernées.

31 La Cour a publié, dans ce domaine politique, un rapport sur les mesures écoénergétiques cofinancées par le FEDER et le FC (rapport spécial n° 21/2012, «Rentabilité des investissements consacrés à l'efficacité énergétique dans le cadre de la politique de cohésion» (<https://eca.europa.eu>)). L'audit a consisté à analyser la rentabilité des investissements consacrés à l'efficacité énergétique en se concentrant plus particulièrement sur la gestion assurée par la Commission en ce qui concerne l'approbation de programmes opérationnels et le suivi de l'exécution des programmes dans les régions.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M. Henri GRETHEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 9 avril 2014.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Vue d'ensemble des progrès accomplis par les États membres pour atteindre l'objectif EnR 2020

État membre	Part des EnR en 2010 ¹	1 ^{er} objectif intermédiaire ²	Part des EnR en 2012 ³	Objectif EnR 2020 ⁴
Belgique	5,0 %	4,4 %	6,8 %	13 %
Bulgarie	14,4 %	10,7 %	16,3 %	16 %
République tchèque	9,3 %	7,5 %	11,2 %	13 %
Danemark	22,6 %	19,6 %	26,0 %	30 %
Allemagne	10,7 %	8,2 %	12,4 %	18 %
Estonie	24,7 %	19,4 %	25,2 %	25 %
Irlande	5,6 %	5,7 %	7,2 %	16 %
Grèce	9,7 %	9,1 %	15,1 %	18 %
Espagne	13,8 %	10,9 %	14,3 %	20 %
France	12,7 %	12,8 %	13,4 %	23 %
Italie	10,6 %	7,6 %	13,5 %	17 %
Chypre	6,0 %	4,9 %	6,8 %	13 %
Lettonie	32,5 %	34,0 %	35,8 %	40 %
Lituanie	19,8 %	16,6 %	21,7 %	23 %
Luxembourg	2,9 %	2,9 %	3,1 %	11 %
Hongrie	8,6 %	6,0 %	9,6 %	13 %
Malte	0,4 %	2,0 %	1,4 %	10 %
Pays-Bas	3,7 %	4,7 %	4,5 %	14 %
Autriche	30,8 %	25,4 %	32,1 %	34 %
Pologne	9,3 %	8,8 %	11,0 %	15 %
Portugal	24,2 %	22,6 %	24,6 %	31 %
Roumanie	23,2 %	19,0 %	22,9 %	24 %
Slovénie	19,2 %	17,8 %	20,2 %	25 %
Slovaquie	9,0 %	8,2 %	10,4 %	14 %
Finlande	32,4 %	30,4 %	34,3 %	38 %
Suède	47,2 %	41,6 %	51,0 %	49 %
Royaume-Uni	3,3 %	4,0 %	4,2 %	15 %
UE	12,5 %	10,7 %	14,1 %	20 %

Réalisation de l'objectif EnR 2020 selon les informations fournies par la Commission:

- 1 Source: Eurostat, 10 mars 2014. Part réelle de l'énergie provenant de sources renouvelables (en % de la consommation finale brute d'énergie) en 2012 (document fournissant également des données pour 2010).
- 2 Source: Rapport sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables (rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions), COM(2013) 175 final du 27 mars 2013. Premier objectif intermédiaire, calculé comme la moyenne des parts en 2011/2012.
- 3 Source: Voir note de bas de page 1 ci-dessus.
- 4 Source: Directive 2009/28/CE.

Fonds relevant de la politique de cohésion (FEDER et FC 2007-2013) alloués aux EnR et projets sélectionnés en 2007-2012

État membre	Montant des aides allouées par l'UE			Projets sélectionnés	
	Montant total alloué au titre du FEDER et du FC (euros) (A)	Montant alloué aux EnR (euros) (B)	% du montant total représenté par les aides allouées aux EnR (C)	Montant total des aides de l'UE consacrées aux projets sélectionnés (euros) (D)	% représenté par les projets sélectionnés (D)/(B) ¹
Belgique	990 283 172	11 851 495	1,2 %	7 242 095	61,1 %
Bulgarie	5 488 168 381	16 710 959	0,3 %	4 226 413	25,3 %
République tchèque	22 751 854 293	397 759 730	1,7 %	131 059 678	32,9 %
Danemark	254 788 620				
Allemagne	16 107 313 706	252 995 745	1,6 %	119 319 102	47,2 %
Estonie	3 011 942 552				
Irlande	375 362 372				
Grèce	15 846 461 042	283 795 789	1,8 %	392 484 152	138,3 %
Espagne	26 595 884 632	160 152 052	0,6 %	71 145 156	44,4 %
France	8 054 673 061	363 591 135	4,5 %	245 249 934	67,5 %
Croatie	705 861 911				
Italie	21 025 331 585	775 717 953	3,7 %	397 058 482	51,2 %
Chypre	492 665 838	9 520 000	1,9 %	5 191 095	54,5 %
Lettonie	3 947 343 917	67 180 000	1,7 %		
Lituanie	5 747 186 096	58 485 290	1,0 %	67 554 207	115,5 %
Luxembourg	25 243 666	1 767 056	7,0 %	4 875 000	275,9 %
Hongrie	21 292 060 049	349 310 777	1,6 %	179 983 308	51,5 %
Malte	728 123 051	78 200 000	10,7 %	33 879 548	43,3 %
Pays-Bas	830 000 000	19 182 600	2,3 %	22 345 138	116,5 %
Autriche	680 066 021	25 037 408	3,7 %	12 676 799	50,6 %
Pologne	57 178 151 307	825 761 396	1,4 %	477 355 029	57,8 %
Portugal	14 558 172 647	59 857 312	0,4 %	5 006 939	8,4 %
Roumanie	15 528 889 094	331 542 611	2,1 %	209 940 000	63,3 %
Slovénie	3 345 349 266	54 186 553	1,6 %	14 408 713	26,6 %
Slovaquie	9 998 728 328	90 252 216	0,9 %	66 524 170	73,7 %
Finlande	977 401 980	20 682 247	2,1 %	6 329 763	30,6 %
Suède	934 540 730	52 342 949	5,6 %	8 772 042	16,8 %
Royaume-Uni	5 392 019 735	159 590 365	3,0 %	74 770 872	46,9 %
Coopération transfrontalière	7 893 300 818	199 927 583	2,5 %	148 745 005	74,4 %
EU-27 + coopération transfrontalière	270 757 167 870	4 665 401 221	1,7 %	2 706 142 640	58,0 %

1 Un taux de sélection supérieur à 100 % signifie que des fonds ont été redistribués depuis d'autres priorités ou mesures du même programme opérationnel ou d'un programme différent.

Source: Base de données SFC 2007 de la DG Politique régionale, rapports annuels 2012 sur l'état d'avancement des projets sélectionnés.

Annexe III

Liste des projets de production d'énergie à partir de sources renouvelables audités

Numéro du projet	État membre	Programme opérationnel	Intervention	Mise en œuvre	Budget du projet (millions d'euros)	Dont cofinancement		Puissance EnR installée supplémentaire (prévue/réelle) en MW ou kWc/an	Investissements dans les projets audités (millions d'euros/MW ou euros/kWc/an)	Production moyenne d'énergie (prévue/réelle) MWh/an
						Au niveau national (millions d'euros)	Au titre du FEDER/FC (millions d'euros)			
1		Basse-Autriche	Construction d'une centrale à biomasse à Weissenbach an der Tristing	Projet isolé	0,745	0,117	0,117	3 / 3 MW	0,517	2 440 / 2 319 MWh/an
2	AT	Styrie	Construction d'une centrale à biomasse et d'un réseau de chauffage urbain à Bruck an der Mur	Projet isolé	5,658	0,871	0,882	8 / 8 MW	0,488	18 659 / 12 263 MWh/an
3		Salzbourg	Construction d'une centrale à biomasse et d'un réseau de chauffage urbain à Flachau	Projet isolé	5,667	0,886	0,885	6 / 4 MW	1,027	24 009 / 23 026 MWh/an
4		Länsi-Suomen	Construction d'une chaudière à biomasse (granulés) pour remplacer trois chaudières à combustibles fossiles ainsi que d'une conduite principale à Lievestuore	Projet isolé	0,405	0,017	0,011	1 / 1 MW	0,252	4 136 / 5 215 MWh/an
5		Länsi-Suomen	Construction d'une chaudière à biomasse (copeaux de bois) pour remplacer une chaudière à combustibles fossiles et modification du réseau de chauffage urbain existant sur le site industriel de Kyyjärvi	Projet isolé	0,711	0,085	0,056	1 / 1 MW	0,415	2 500 / 2 394 MWh/an
6	FI	Länsi-Suomen	Construction d'une nouvelle chaudière à biomasse (granulés) pour remplacer une chaudière à combustibles fossiles sur le site de Tikkakoski	Projet isolé	0,388	0,022	0,009	2,5 / 2,5 MW	0,127	4 000 / 7 500 MWh/an
7		Länsi-Suomen	Construction d'une nouvelle chaudière à biomasse (granulés) pour remplacer une chaudière à combustibles fossiles, ainsi que du réseau de chauffage urbain nécessaire dans un site reconverti en installation de stockage à Kiukainen	Projet isolé	0,324	0,029	0,02	1 / 1 MW	0,270	2 800 / 4 000 MWh/an
8		Länsi-Suomen	Construction d'une nouvelle chaudière à biomasse (granulés) pour remplacer une chaudière à combustibles fossiles à Eura	Projet isolé	0,447	0,054	0,036	0,8 / 0,8 MW	0,3	1 140 / 1 500 MWh/an

Annexe III

Numéro du projet	État membre	Programme opérationnel	Intervention	Mise en œuvre	Budget du projet (millions d'euros)	Dont cofinancement		Puissance EnR installée supplémentaire (prévue/réelle) en MW ou kWc/an	Investissements dans les projets audités (millions d'euros/MW ou euros/kWc/an)	Production moyenne d'énergie (prévue/réelle) MWh/an
						Au niveau national (millions d'euros)	Au titre du FEDER/FC (millions d'euros)			
9	UK	East Wales (Compétitivité)	Wood Energy Business Scheme 2 (80085)	Programme de subventions	0,2	0	0,07	6 MW / non communiquée	s.o.	2 700 MWh / pas encore disponible
10		West Wales and the Valleys (Convergence)	Wood Energy Business Scheme 2 (80028)	Programme de financement	1,2	0	0,49	2,6 MW / non communiquée	s.o.	5 300 MWh / pas encore disponible
11	PL	Infrastructure et environnement	Construction d'un parc éolien à Margonin (district II est)	Projet isolé	29,209	11,81	5,906	20 / 20 MW	1,460	46 735 / 47 288 MWh/an
12		Infrastructure et environnement	Construction de trois éoliennes à Stypolow, dans la commune de Kozuchow	Projet isolé	7,584	1,85	4,315	4,5 / 4,5 MW	1,685	14 153 / 10 074 MWh/an
13		Infrastructure et environnement	Construction d'un parc éolien à Jarogniew-Moftowo	Projet isolé	30,179	15,35	10,0	20 / 20 MW	1,562	59 211 / 47 825 MWh/an
14		Infrastructure et environnement	Construction d'un parc éolien dans la région de Golic	Projet isolé	55,75	35,41	10,0	38 / 38 MW	1,467	80 332 / 57 393 MWh/an
15		Infrastructure et environnement	Construction de quatre centrales éoliennes dans la commune de Pluznica	Projet isolé	5,914	1,51	3,365	3,2 / 3,2 MW	1,848	8 286 / 7 381 MWh/an
16	PL	Lubelskie	Installation de capteurs solaires sur des bâtiments publics et d'habitation dans la commune de Kloczew	Projet isolé	1,659	0,24	1,41	2,82 / 2,82 MW	0,528	1 502 MWh/an / non communiquée
17		Lubelskie	Installation de capteurs solaires sur des bâtiments publics et d'habitation dans la commune de Kraśnik	Projet isolé	1,096	0,14	0,931	1,55 / 1,55 MW	0,588	972 MWh/an / non communiquée
18		Lubelskie	Installation de capteurs solaires sur des bâtiments publics et d'habitation dans la commune de Potok Górny	Projet isolé	1,866	0,27	1,53	3,46 / 3,61 MW	0,415	1 974 MWh/an / non communiquée
19	PL	Lubelskie	Installation de capteurs solaires sur des bâtiments publics et d'habitation dans la commune de Ruda-Huta	Projet isolé	1,188	0,17	1,010	1,89 / 1,89 MW	0,519	990 MWh/an / non communiquée
20		Lubelskie	Installation de capteurs solaires, de panneaux photovoltaïques et d'éclairage public dans les communes de Goraj et de Turobin	Projet isolé	1,371	0,2	1,165	0,12 / 0,12 MW	s.o.	Non définie / non communiquée

Annexe III

Numéro du projet	État membre	Programme opérationnel	Intervention	Mise en œuvre	Budget du projet (millions d'euros)	Dont cofinancement		Puissance EnR installée supplémentaire (prévue/réelle) en MW ou kWc/an	Investissements dans les projets audités (millions d'euros/MW ou euros/kWc/an)	Production moyenne d'énergie (prévue/réelle) MWh/an
						Au niveau national (millions d'euros)	Au titre du FEDER/FC (millions d'euros)			
21		Investir dans la compétitivité pour une meilleure qualité de vie	Installation de sources d'énergie renouvelables au <i>Malta College of Arts, Science and Technology</i>	Projet isolé	0,464	0,07	0,395	134 / 134 kWc/an	3 464	235 / 213 MWh/an ¹
22		Investir dans la compétitivité pour une meilleure qualité de vie	Projet <i>Energy-Smart Authority</i> (autorité ministérielle chargée du logement)	Projet isolé	0,041	0,006	0,035	3,48 / 3,51 kWc/an	3 949	5,23 / 5,28 MWh/an ¹
23	MT	Investir dans la compétitivité pour une meilleure qualité de vie	Promotion des sources d'énergie renouvelables dans le secteur domestique	Programme de subventions	16,932	2,76	14,392	9 216 kWc/an	s.o.	9 015 / 13 824 MWh/an ¹
24		Investir dans la compétitivité pour une meilleure qualité de vie	Programme de subventions FEDER en faveur de l'énergie destiné aux entreprises	Programme de subventions	18,404	2,76	15,643	6 023 kWc/an	s.o.	5 000 MWh/an / non communiquée

¹ Note: Les résultats réels ne reposent pas sur des mesures.

Évaluation récapitulative des résultats des projets EnR

NB: Pour des raisons de comparabilité, certains projets ont été divisés en plusieurs sous-projets dans cette annexe, ce qui donne un total de 27.

	Nombre de projets/sous-projets évalués			
	Insatisfaisant(s)	Satisfaisant(s)	Très satisfaisant(s)	Sans objet/ données non disponibles
Les installations fonctionnent sans rencontrer de problèmes significatifs (la performance des projets est très satisfaisante si l'installation fonctionne sans interruption imprévue; satisfaisante si les interruptions ont une incidence limitée sur la production d'énergie; insatisfaisante si les interruptions ont une incidence significative sur la production d'énergie)	0	2	25	0
Puissance installée (la performance des projets est très satisfaisante si la puissance prévue est effectivement installée; satisfaisante en cas d'écart(s) non significatif(s) entre la puissance prévue et la puissance installée; insatisfaisante si la puissance prévue n'est pas installée ou si des écarts significatifs existent)	0	0	27	0
La puissance totale de production utilisée est conforme aux prévisions (la performance des projets est très satisfaisante si la puissance de production utilisée est conforme aux prévisions; satisfaisante en cas d'écart(s) non significatif(s) entre les prévisions et la réalité; insatisfaisante si la capacité de production n'est pas utilisée ou si des écarts significatifs existent)	2	6	19	0
Conformité au plan technique (la performance des projets est très satisfaisante en l'absence d'écarts par rapport au plan technique; satisfaisante en cas d'écarts sans incidence réelle sur les résultats; insatisfaisante en cas d'écarts significatifs par rapport au plan technique)	0	1	26	0
Conformité budgétaire (la performance des projets est très satisfaisante en l'absence d'écarts en termes de budget; satisfaisante en cas de dépassement compris entre 0 et 20 %; insatisfaisante si le dépassement est supérieur à 20 %)	1	0	26	0
Conformité au plan opérationnel (la performance des projets est très satisfaisante en l'absence d'écarts par rapport au plan opérationnel; satisfaisante en présence de rares écarts sans incidence réelle sur les résultats; insatisfaisante en cas d'écarts significatifs)	2	6	19	0
Gestion des risques, complexité des projets, obstacles à la mise en œuvre (la performance des projets est très satisfaisante si des mesures ont été prises pour contrecarrer les risques décelés; satisfaisante si les risques ont été analysés et atténués; insatisfaisante si aucune véritable analyse des risques n'a été effectuée)	0	10	17	0
Indicateurs de performance transparents, pertinents et mesurables et sélection des demandes d'aides les mieux préparées/les plus abouties (la performance des projets est très satisfaisante si des indicateurs adéquats ont été utilisés pour sélectionner les demandes d'aides les mieux préparées/les plus abouties, si le rapport coût-efficacité des demandes a été évalué et si la concurrence entre les demandes a été garantie; satisfaisante si ces critères ont été appliqués en partie; insatisfaisante si ces critères n'ont pas été appliqués)	0	27	0	0
Autorisations/permis/acceptation par la société (projets aboutis, prêts à être mis en œuvre) (la performance des projets est très satisfaisante si les installations sont exploitées et si aucun problème n'a été décelé concernant l'obtention des permis nécessaires; satisfaisante si seules les autorisations indispensables ont été obtenues; insatisfaisante si des problèmes graves ont été décelés concernant les autorisations, les permis ou l'acceptation par la société)	0	2	25	0

		Nombre de projets/sous-projets évalués			
		Insatisfaisant(s)	Satisfaisant(s)	Très satisfaisant(s)	Sans objet/ données non disponibles
Rapport coût-efficacité	Efficienc e opérationnelle: la performance des projets est très satisfaisante si l'efficienc e opérationnelle est supérieure à 95 %; satisfaisante si l'efficienc e est comprise entre 80 et 95 %; insatisfaisante si l'efficienc e est inférieure à 80 %	4	7	7	9
	Coûts d'investissement (construction) (euros/MW ou euros/kWc): la performance des projets est très satisfaisante si les coûts d'investissement sont supérieurs à la moyenne de 10 % ou moins; satisfaisante si les coûts d'investissement sont de 10 à 30 % supérieurs à la moyenne; insatisfaisante si les coûts d'investissement sont plus de 30 % supérieurs à la moyenne	4	1	17	5
	Utilisation du critère coût-efficacité lors de la sélection des projets: la performance des projets est très satisfaisante si les projets présentant le meilleur rapport coût-efficacité ont été sélectionnés: — meilleur rapport coût-puissance installée (euros/MW), — meilleur rapport coût-énergie produite (euros/MWh); satisfaisante si le critère coût-efficacité est utilisé en partie; insatisfaisante s'il n'est pas utilisé	12	10	5	0
	Financement des projets fondé sur un appel d'offres et une procédure de sélection ouverts, demandes d'aides mises en concurrence: la performance des projets est très satisfaisante si un appel d'offres et une procédure de sélection ouverts ont été organisés; satisfaisante s'ils ont été organisés mais ont suscité peu de propositions; insatisfaisante s'ils n'ont pas été organisés	8	14	5	0
	Recours à des études appropriées: la performance des projets est très satisfaisante si des études de faisabilité/rentabilité ou d'autres études similaires ont été utilisées pour planifier le projet; satisfaisante si elles n'ont pas toujours été suivies; insatisfaisante si de telles études n'ont pas été utilisées	6	10	10	1
	Appropriation (implication des propriétaires/parties prenantes dans la mise en œuvre du projet): la performance des projets est très satisfaisante s'il existait une réelle appropriation et que les connaissances et les ressources adéquates ont été mobilisées de la phase de développement du projet à l'exploitation des installations; satisfaisante si la situation était stable et qu'il existait quelques points vulnérables en termes de ressources ou de connaissances; insatisfaisante en cas d'instabilité et si les connaissances et les ressources adéquates n'ont pas été mobilisées pour la planification du projet et sa mise en œuvre	0	10	17	0
	Cohérence avec le cadre stratégique EnR: la performance des projets est très satisfaisante si les objectifs des projets étaient pertinents et en adéquation avec le cadre stratégique EnR; satisfaisante si quelques composantes des projets n'étaient pas directement liées aux objectifs EnR; insatisfaisante si les objectifs n'étaient ni pertinents ni en adéquation avec le cadre stratégique EnR	0	0	27	0

Réalisation des objectifs	Nombre de projets/sous-projets évalués			
	Insatisfaisant(s)	Satisfaisant(s)	Très satisfaisant(s)	Sans objet/ données non disponibles
Énergie produite: la performance des projets est très satisfaisante si la production d'énergie est supérieure à 95 % de la production escomptée; satisfaisante si la production d'énergie est comprise entre 85 et 95 % de la production escomptée; insatisfaisante si elle est inférieure à 85 % de la production escomptée	6	2	6	13

Synthèse

III

La Commission se félicite que la Cour ait constaté que tous les projets de production d'énergies renouvelables audités ont permis d'atteindre les réalisations escomptées. Compte tenu des investissements accrus dans les énergies durables, notamment dans les énergies renouvelables, dans le cadre de la politique de cohésion qui peuvent être prévus pour la période 2014-2020, le rapport de la Cour arrive à point nommé et, dans l'ensemble, l'incitation à utiliser le financement de manière optimale que contient le rapport est accueillie favorablement.

IV

Les performances réelles du système ne seront pas connues tant que l'installation ne sera pas pleinement opérationnelle. Le niveau réel de production d'énergie varie d'une année à l'autre en fonction de plusieurs paramètres (dont, par exemple, les conditions climatiques, la fiabilité de l'appareil et l'occupation du bâtiment). Les données réelles seront communiquées une fois le projet pleinement opérationnel.

IV — Premier point

Les éléments d'appréciation liés au rapport coût-efficacité peuvent être définis dans les critères de sélection des différentes interventions. Cependant, la politique de cohésion sert un objectif plus vaste, et tous les programmes opérationnels financés par celle-ci doivent se conformer aux objectifs politiques visant à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale et à favoriser un développement global harmonieux en réduisant l'écart entre les niveaux de développement régionaux et en encourageant le développement dans les régions les moins favorisées. La politique de cohésion est une politique intégrée ancrée dans les territoires, et l'augmentation de la part des énergies renouvelables est l'un des nombreux objectifs de ses programmes, ce qui signifie que les projets peuvent viser simultanément d'autres objectifs que la seule production d'énergie renouvelable. La Commission reconnaît les principes d'efficacité et d'efficacités, tels qu'ils sont définis dans le règlement financier de l'Union européenne¹. Selon le règlement, le principe d'efficacité vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus et le principe d'efficacités vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés.

La Commission estime donc que l'efficacité et l'efficacités devraient non seulement être mesurées en mégawatts d'énergie renouvelable par euro investi, mais aussi à l'aulne du succès global remporté par le programme et les projets au regard des résultats désirés.

La Commission estime que la notion de rapport coût-efficacité peut être définie de plusieurs manières: une réduction des coûts à très court terme ou une réduction des coûts d'efficacité dynamique à moyen ou long terme grâce à l'innovation pour la transformation globale du réseau énergétique conformément aux objectifs 2020 et à la préparation du terrain au-delà.

IV — Second point

La Commission estime que les investissements dans les énergies renouvelables dans le cadre de la politique de cohésion ont été faits conformément aux objectifs et aux exigences du cadre législatif applicable. Son point de vue sur la valeur ajoutée européenne dans la politique de cohésion a été présenté dans le document de travail des services de la Commission de juin 2011 intitulé «The added value of the EU budget»². L'essentiel de l'investissement dans les énergies renouvelables doit incomber au secteur privé. Les États membres et les régions doivent veiller à ce que le financement public ne remplace pas, mais complète et renforce l'investissement privé conformément aux règles en matière d'aides d'État. Le financement de la politique de cohésion devrait servir à compléter les régimes nationaux de soutien existants afin de garantir une valeur ajoutée. La Commission estime que différents facteurs doivent être pris en considération dans l'analyse de la valeur ajoutée des fonds de l'Union européenne dans ce domaine.

1 Article 30 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

2 SEC(2011) 867 final du 29 juin 2011, document de travail des services de la Commission «The added value of the EU budget», qui accompagne la communication de la Commission «Un budget pour la stratégie Europe 2020».

V

La Commission a sans cesse attiré l'attention des États membres sur les faiblesses des systèmes administratifs nationaux.

La réforme de la politique de cohésion pour 2014-2020 fournira aux comités de suivi des différents programmes opérationnels les incitants nécessaires pour approuver les critères de sélection, garantissant ainsi un impact maximal pour ce type d'investissements. Les États membres et les régions devront décider à l'avance quels objectifs ils ont l'intention d'atteindre avec les ressources disponibles et déterminer précisément comment ils mesureront les progrès accomplis en ce sens pour chaque axe prioritaire. Cette façon de procéder permettra un suivi et un débat réguliers concernant la manière dont les ressources financières sont utilisées.

Pour la période de programmation 2014-2020, des exigences ont été introduites en vue d'une logique d'intervention plus forte pour toutes les priorités, notamment une série d'indicateurs de réalisation communs, dont l'utilisation est, le cas échéant, obligatoire. Dans le domaine des énergies renouvelables, les règlements du FEDER et du Fonds de cohésion pour 2014-2020 contiennent un indicateur commun sur la «capacité supplémentaire de production d'énergies renouvelables».

Quant aux observations relatives aux éléments d'appréciation liés au rapport coût-efficacité, la Commission renvoie à sa réponse au point IV.

Recommandation n° 1

Dans le cadre de la politique de cohésion, la Commission ne participe pas à la sélection des projets, à l'exception de l'approbation des grands projets.

Le nouveau cadre réglementaire pour 2014-2020 garantit néanmoins d'emblée, à travers le contenu des programmes adoptés et la logique d'intervention, notamment les indicateurs de résultat et de réalisation des objectifs inscrits dans les axes prioritaires, que la sélection des projets sera effectuée par les États membres dans la mesure du possible, conformément à la recommandation de la Cour.

En outre, sur la base du cadre de performance établi pour chaque programme opérationnel, grâce à des valeurs intermédiaires liées uniquement aux indicateurs, la Commission sera en mesure d'encourager et d'examiner la performance des programmes.

Lorsqu'il ressort d'un examen des performances qu'un axe prioritaire n'est pas parvenu à atteindre les valeurs intermédiaires de cet axe prioritaire fixées uniquement dans le cadre de performance au regard des indicateurs financiers, des indicateurs de réalisation et des étapes clés de mise en œuvre du programme, et que l'État membre n'a pas pris les mesures nécessaires pour remédier au problème, la Commission peut suspendre tout ou partie des paiements intermédiaires ou, en dernier recours, appliquer des corrections financières. La réserve de performance ne doit pas être attribuée à ce genre de programme.

En vertu du cadre juridique 2014-2020, la Commission renforce aussi les conditions ex ante pour les fonds de manière à garantir que les conditions nécessaires pour leur mise en œuvre efficace sont en place.

En outre, la Commission, grâce à son travail actif et continu avec les États membres, recommandera aux autorités de gestion d'inclure les recommandations de la Cour des comptes européenne dans le processus de sélection et dans les critères de sélection des projets en matière d'énergie renouvelable. La contribution aux résultats escomptés de l'axe prioritaire doit à présent être intégrée aux critères de sélection.

La Commission accepte partiellement cette recommandation. La Commission convient de l'importance de prévenir le risque d'effet d'aubaine. Afin de favoriser une approche fondée davantage sur le marché au cours de la période 2014-2020, la Commission encourage, conformément au règlement (UE) n° 1303/2013, l'utilisation d'instruments financiers au lieu de subventions pour soutenir les investissements prévus pour être financièrement viables et pour lesquels les sources de financement sur le marché ne sont pas suffisantes.

La Commission convient aussi que les programmes doivent reposer sur une évaluation adéquate des besoins. À cet effet, le règlement (UE) n° 1303/2013 prévoit que l'accord de partenariat pour 2014-2020 contienne une analyse des disparités, des besoins de développement et des potentiels de croissance. Les choix opérés dans chaque programme opérationnel doivent être justifiés en conséquence. Les exigences émanant de la directive relative aux énergies renouvelables (par exemple, l'approche stratégique, l'évaluation des besoins et les plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables) garantiront aussi une planification optimale des investissements dans les énergies renouvelables dans le cadre de la politique de cohésion.

La politique de cohésion est néanmoins une politique intégrée ancrée dans les territoires, et l'augmentation de la part des énergies renouvelables n'est qu'un objectif parmi tant d'autres. En particulier, les autres objectifs de la politique de cohésion, tels que la promotion de l'innovation, peuvent justifier le choix de technologies qui ne présentent pas le meilleur rapport coût-efficacité. Le règlement (UE) n° 1303/2013 prévoit que les procédures et les critères de sélection garantissent que les opérations contribuent à la réalisation des objectifs et résultats spécifiques des axes prioritaires correspondants du programme opérationnel, qui peuvent avoir d'autres objectifs que la production d'énergie renouvelable.

Concernant les grands projets, au cours de la période de programmation 2014-2020, la Commission continuera d'exiger qu'une analyse coût-avantage soit menée, notamment une analyse économique et financière. Dans le cadre de l'analyse coût-avantage, une analyse des options est demandée. Cette dernière tient notamment compte d'éléments d'appréciation économiques et financiers, tels que les coûts de construction, afin de choisir la meilleure solution, tout en s'efforçant de maximiser les avantages pour la société.

La Commission accepte la recommandation du second tiret. Elle a invariablement rappelé aux États membres la nécessité de garantir la stabilité du cadre réglementaire et n'a eu de cesse de critiquer les modifications fréquentes et rétroactives apportées aux cadres réglementaires des États membres. La communication de la Commission de novembre 2013, «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique», et les documents de travail des services de la Commission, «Guidance for the design of renewables support schemes» et «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms», traitent de ces questions³.

3 C(2013) 7243 final du 5 novembre 2013, communication de la Commission, «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique», et documents de travail des services de la Commission SWD(2013) 439 final, «European Commission guidance for the design of renewables support schemes», et SWD(2013) 440 final, «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms».

Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation et estime qu'elle est, pour sa part, mise en œuvre. Les États membres doivent prendre en considération le document de travail des services de la Commission de novembre 2013 intitulé «Guidance for the design of renewables support schemes». Les futures lignes directrices en matière d'aide dans le domaine de l'énergie et de l'environnement contribueront aussi à accroître le rapport coût-efficacité des régimes de soutien des États membres dans le domaine des énergies renouvelables.

Introduction

7

La Commission fait observer que la responsabilité de lever les obstacles sectoriels qui freinent les investissements dans les énergies renouvelables incombe aux États membres.

La Commission a abordé ces obstacles dans ses rapports réguliers et a formulé des recommandations à l'intention des États membres. Les régimes de soutien n'étaient pas toujours bien conçus, avec pour conséquences des conditions défavorables ou une surcompensation. Les documents de travail des services de la Commission, «Guidance for the design of renewables support schemes» (publié en novembre 2013) et «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms», soulignent les principes qu'il convient de suivre pour remédier à cette situation⁴.

4 C(2013) 7243 final du 5 novembre 2013, communication de la Commission, «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique» et documents de travail des services de la Commission SWD(2013) 439 final, «European Commission guidance for the design of renewables support schemes», et SWD(2013) 440 final, «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms».

Observations

17

Si la Commission reconnaît que des difficultés lors de l'intégration au réseau de l'électricité produite à partir de sources renouvelables ont compromis l'exploitation des énergies renouvelables, ces difficultés ne dépendent pas directement de la gestion des projets. L'exigence d'amélioration de l'accès aux réseaux de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable est une prescription légale en vertu de la directive relative aux énergies renouvelables.

18

La Commission estime en effet que les progrès des États membres concernant la levée des obstacles administratifs sont lents.

Quant à la référence au Royaume-Uni, la Commission estime que la formulation devrait tenir compte des dispositions constitutionnelles et du processus de déconcentration en vigueur dans cet État membre. Au Royaume-Uni, les différents documents des programmes opérationnels et comités de suivi des programmes sont autonomes et indépendants, et l'harmonisation est garantie par l'utilisation de thèmes transversaux intégrés dans tous les programmes du pays.

20 — Premier tiret

Le pouvoir adjudicateur a reconnu ces problèmes, et c'est précisément pour garantir la transparence et une plus grande concurrence que les appels d'offres ont été relancés.

20 — Deuxième tiret

Concernant les projets éoliens en Pologne, rien n'empêchait (si, au terme de la procédure d'attribution, l'offre d'un autre fournisseur avait été sélectionnée) le bénéficiaire de demander une modification des permis de bâtir délivrés et de spécifier un modèle d'éolienne différent.

Concernant le projet de capteur solaire en Pologne, l'objet de l'appel d'offres était décrit correctement et conformément à la législation applicable.

Dans la description de l'appel d'offres, il était précisé que la procédure concernait le type de capteur solaire donné ou un autre type doté des mêmes paramètres. Le projet en question a aussi fait l'objet de deux contrôles effectués par les autorités nationales, qui n'ont pas remis en question la conformité du projet avec la législation en matière de marchés publics.

21

Pour la période de programmation 2014-2020, des exigences ont été introduites en vue d'une logique d'intervention plus forte pour toutes les priorités, notamment une série d'indicateurs de réalisation communs, dont l'utilisation est, si nécessaire, obligatoire. Dans le domaine des énergies renouvelables, les règlements du FEDER et du Fonds de cohésion pour 2014-2020 contiennent un indicateur commun concernant la «capacité supplémentaire de production d'énergies renouvelables». Cependant, une évaluation sera toujours requise afin de distinguer la contribution aux changements dans la production d'énergies renouvelables et dans les habitudes de consommation due aux opérations cofinancées par les fonds de cohésion, d'une part, et celle due à l'influence d'autres facteurs extérieurs, d'autre part.

23

Les performances réelles du système ne seront pas connues tant que l'installation n'est pas complète et pleinement opérationnelle. Le niveau réel de production d'énergie varie d'une année à l'autre en fonction de plusieurs paramètres (dont, par exemple, les conditions climatiques, la fiabilité de l'appareil et l'occupation du bâtiment). Les données réelles sont communiquées une fois que le projet est pleinement opérationnel.

24

Concernant les projets éoliens en Pologne, dont 4 sur 5 n'ont pas atteint les objectifs selon le tableau 1, la Commission estime que les résultats devraient être évalués sur l'ensemble de la période opérationnelle d'un parc éolien, ce qui n'a pas été le cas pour un des projets. Une meilleure planification territoriale des investissements en matière d'énergie renouvelable est recommandée, compte tenu des conditions spécifiques au type d'énergies renouvelables concernées aux emplacements particuliers. Le fait que, dans certains cas, les projets en matière d'énergie renouvelable n'atteignent pas, ou seulement partiellement, leurs objectifs de production prévus confirme le profil à haut risque de ces investissements et donc la nécessité d'un financement public pour que les projets soient aptes à bénéficier d'un concours bancaire et attirent ainsi des financements privés.

Encadré 5 — Deuxième paragraphe

La Commission a suggéré aux autorités polonaises et au partenariat «Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes» (JASPERS) d'évaluer les résultats et le taux de retour financier (TRF) des projets de parc éolien sur la base d'estimations plus réalistes. Les indicateurs de résultats refléteraient plus fidèlement le temps de fonctionnement des parcs éoliens.

Encadré 5 — Troisième paragraphe

Au Royaume-Uni, deux des cinq sites audités ont donné des résultats inférieurs aux prévisions en raison d'une demande inférieure aux projections. L'exercice de collecte de données planifié par l'autorité de gestion pour la fin des opérations a pour objet la collecte des données propres au site qui devraient éclaircir les raisons pour lesquelles la demande a été plus faible que prévu.

26

La Commission reconnaît les principes d'efficacité et d'efficacités, tels qu'ils sont définis dans le règlement financier de l'Union européenne. Selon le règlement, le principe d'efficacité vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, et le principe d'efficacité vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés. La Commission estime donc que l'efficacité et l'efficacité devraient non seulement être mesurées en mégawatts d'énergie renouvelable par euro investi, mais aussi à l'aulne du succès global remporté par le programme et les projets au regard des résultats désirés.

27

Les éléments d'appréciation liés au rapport coût-efficacité peuvent être définis dans les critères de sélection des différentes interventions. Cependant, la politique de cohésion sert un objectif plus vaste, et tous les programmes opérationnels financés par celle-ci doivent se conformer aux objectifs de la politique de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale et de favoriser un développement global harmonieux en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des régions et en encourageant le développement dans les régions les moins favorisées.

La politique de cohésion est une politique intégrée ancrée dans les territoires, et l'augmentation de la part des énergies renouvelables est l'un des nombreux objectifs de ses programmes, ce qui signifie que les projets peuvent viser simultanément d'autres objectifs que la seule production d'énergie renouvelable. En outre, concernant plus particulièrement les investissements dans les énergies renouvelables, la Commission estime que la notion de rapport coût-efficacité peut être définie de plusieurs manières: une réduction des coûts à très court terme, ou une réduction des coûts d'efficacité dynamique à moyen ou long terme grâce à l'innovation pour la transformation globale du réseau énergétique conformément aux objectifs 2020 et à la préparation du terrain au-delà.

28

Si le règlement (CE) n° 1083/2006 n'exigeait pas d'«évaluations des besoins», la Commission convient toutefois qu'une évaluation des besoins peut être utile. D'une manière générale, il est exigé que tous les programmes opérationnels financés au titre de la politique de cohésion au cours de la période 2007-2013 comportent «une analyse de la situation de la zone ou du secteur éligible en termes de forces et faiblesses et la stratégie retenue pour y répondre».

En 2014-2020, les axes prioritaires sélectionneront une ou plusieurs priorités d'investissement en fonction des besoins et du contexte particuliers des États membres. Les objectifs spécifiques et les indicateurs de résultats correspondants exprimeront alors ce que chaque axe prioritaire vise à atteindre, en rapport avec l'analyse de la situation et les besoins stratégiques mis en évidence.

29

Au cours de la période 2007-2013, les parts relatives affectées aux investissements en matière d'énergie renouvelable différaient d'un État membre à l'autre, en fonction du volume total des fonds disponibles, des besoins nationaux et des priorités fixées par chaque État membre. Les programmes opérationnels de la politique de cohésion pour 2007-2013 ont été planifiés et adoptés avant l'adoption des objectifs en matière de climat et d'énergie pour 2020 et de la législation européenne correspondante. La contribution aux objectifs en matière de sources d'énergie renouvelables pour 2020 a ensuite été prise en considération lorsqu'éventuellement les États membres signalaient des révisions de leurs programmes opérationnels.

Il est cependant important de noter que l'essentiel de l'investissement dans ce domaine devrait être assuré par le secteur privé. Les États membres et les régions doivent veiller à ce que le financement public ne remplace pas, mais complète et renforce l'investissement privé conformément aux règles en matière d'aides d'État. Le financement de la politique de cohésion devrait servir à compléter les régimes nationaux de soutien existants afin de garantir une valeur ajoutée.

30

À la suite de l'adoption de la directive relative aux énergies renouvelables en 2009 et de l'exigence juridique d'adopter des plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables, les États membres étaient en fait tenus de mener une évaluation des besoins en investissements en matière d'énergie renouvelable, sur laquelle reposaient ces plans d'action. Ils constituent également une base solide et mûrement réfléchie pour les investissements liés aux énergies renouvelables dans les États membres. En outre, le fait que ces plans aient été adoptés de manière transparente et rendus publics a contribué à améliorer la planification et la transparence, en permettant pour la première fois à tous les acteurs, notamment aux investisseurs et aux États membres voisins, de coordonner ces investissements et ainsi d'accroître la valeur ajoutée et le rapport coût-efficacité. Néanmoins, tous les programmes opérationnels de la politique de cohésion 2007-2013 avaient été négociés et approuvés avant la date limite de présentation des plans d'action nationaux (juin 2010).

30 — Quatrième tiret

Une évaluation à mi-parcours des programmes opérationnels n'était pas obligatoire à moins que des circonstances particulières le justifient, conformément à l'article 48 du règlement (CE) n° 1083/2006.

Néanmoins, à compter de 2014, tous les projets du pays de Galles font l'objet d'une évaluation. Dans le courant de 2014, l'autorité de gestion galloise commandera une synthèse de toutes les évaluations des opérations afin de tirer des conclusions à l'échelle du programme, notamment concernant les opérations dans le domaine de l'énergie.

32

La Commission accepte l'observation générale, mais signale qu'aucun manque d'efficacité majeur n'a été décelé dans la planification et la mise en œuvre des projets audités.

36

Concernant les projets spécifiques, les États membres eux-mêmes sont chargés de la sélection. Quant aux éléments d'appréciation liés au rapport coût-efficacité et aux objectifs plus larges de la politique de cohésion, la Commission renvoie à ses réponses aux points 26 et 27.

37

La Commission renvoie à ses réponses aux points 26 et 27.

39

La Commission convient de l'importance de prévenir le risque d'effet d'aubaine. Concernant les taux de cofinancement, les dispositions sont définies à l'article 53 du règlement (CE) n° 1083/2006. Cela ne signifie pas en soi qu'une partie des coûts d'investissement d'un projet soient supportés par le bénéficiaire final d'une subvention publique. L'article 55 du même règlement contient aussi des dispositions relatives aux projets générateurs de recettes. Afin de respecter les objectifs contraignants en matière d'énergie renouvelable, les États membres doivent encourager les investissements dans des projets d'énergie renouvelable qui peuvent ne pas bénéficier de concours bancaires, compte tenu du profil de risque plus élevé de ce type d'investissements. Les taux de cofinancement des projets en matière d'énergie renouvelable qui bénéficient d'une aide d'État sont établis par des décisions d'aide d'État, auquel cas la méthode du déficit de financement ne s'applique pas. Néanmoins, le calcul du déficit de financement reste encouragé, car il aide à fixer le montant (ou l'intensité) de l'aide et maintient l'aide d'État sous le niveau maximal, le cas échéant.

Afin de favoriser une approche davantage fondée sur le marché au cours de la période 2014-2020, la Commission encourage, et le règlement (UE) n° 1030/2013 prévoit, l'utilisation d'instruments financiers au lieu de subventions pour soutenir les investissements qui devraient être financièrement viables, mais pour lesquels les sources de financement sur le marché ne sont pas suffisantes. Le soutien au moyen des instruments financiers reposera sur une évaluation ex ante détaillée conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement susvisé qui aura, entre autres, apporté la preuve de défaillances du marché ou de situations d'investissement sous-optimal, et établi le niveau et l'ampleur estimés des besoins en investissements publics, notamment les types d'instruments financiers à soutenir.

Encadré 7

Les projets de parcs éoliens en Pologne ont reçu entre 22 et 70 % des coûts d'investissement éligibles totaux, jusqu'à 10 millions d'euros au maximum. Il est à noter que le niveau de cofinancement de l'Union européenne pour les grands projets de parcs éoliens, c'est-à-dire les projets soumis à une évaluation de la Commission, s'élève à 22-25 %.

42

Concernant les mécanismes de financement public nationaux, le financement de la politique de cohésion a en effet dû compléter ceux-ci conformément à l'article 9 du règlement (CE) n° 1083/2006. Le recours au FEDER pour compléter les mécanismes de financement existants apporte une valeur ajoutée financière en ce sens que davantage a pu être fait qu'en l'absence du Fonds de cohésion. Pour la valeur ajoutée, la nature de la politique ne doit pas être modifiée.

44

La Commission signale que la valeur ajoutée de l'Union européenne dans le renforcement des capacités administratives prend du temps. Les investissements en faveur des énergies renouvelables sont un domaine relativement nouveau pour la politique de cohésion, et il faudra du temps pour que ces effets pédagogiques se déploient.

45

La Commission renvoie à sa réponse au point 7.

46

La Commission renvoie à sa réponse au point 29.

Conclusions et recommandations

Réponse commune de la Commission aux points 48 et 52

La réforme de la politique de cohésion pour 2014-2020 fournira aux comités de suivi des différents programmes opérationnels les incitants nécessaires à l'approbation des critères de sélection, afin de garantir un impact maximal pour ce type d'investissements. Les États membres et les régions devront décider à l'avance quels objectifs ils ont l'intention d'atteindre avec les ressources disponibles et déterminer précisément comment ils mesureront les progrès accomplis vers la réalisation de ces objectifs pour chaque axe prioritaire. Cette façon de procéder permettra un suivi et un débat réguliers concernant la manière dont les ressources financières sont utilisées.

Pour la période 2014-2020, le règlement (UE) n° 1303/2013 prévoit que les procédures et les critères de sélection garantissent que les opérations contribuent à la réalisation des objectifs et résultats spécifiques des axes prioritaires correspondants du programme opérationnel, qui peut avoir d'autres objectifs que la production d'énergie renouvelable. Concernant les grands projets, la Commission demande aux États membres/aux autorités de gestion de réaliser une analyse coût-avantage, notamment une analyse économique et financière, pour chaque grand projet, afin de démontrer que le projet est souhaitable d'un point de vue économique (autrement dit, que le projet est bénéfique pour la société) et que la contribution du Fonds de cohésion est nécessaire pour que le projet soit financièrement viable et, dans certains cas, apte à bénéficier d'un concours bancaire, compte tenu de son profil de risque. Dans le cadre de l'analyse coût-avantage, une analyse des options est requise, laquelle tient notamment compte des éléments d'appréciation économiques et financiers tels que le maintien des coûts de construction à un niveau aussi bas que possible, afin de choisir la meilleure solution, tout en tentant de maximiser les avantages pour la société.

La Commission renvoie aussi à ses réponses aux points 25 à 26, 28 à 32, 36, 37 et 39.

50

La Commission a sans cesse attiré l'attention des États membres sur les faiblesses des systèmes administratifs nationaux. Il s'agit aussi d'une exigence juridique couverte par l'article 13 de la directive relative aux énergies renouvelables. Ce point fait l'objet d'un suivi et d'une analyse dans les rapports biennaux de la Commission sur les progrès accomplis dans le domaine des énergies renouvelables.

La Commission renvoie à ses réponses aux points 17 à 21.

51

La Commission renvoie à ses réponses aux points 23 à 25.

53

La Commission estime que les investissements en matière d'énergie renouvelable dans le cadre de la politique de cohésion ont été faits conformément aux objectifs et aux exigences du cadre législatif applicable. Son point de vue sur la valeur ajoutée européenne dans la politique de cohésion a été présenté dans le document de travail des services de la Commission de juin 2011 intitulé «The added value of the EU budget». La Commission estime que les facteurs suivants devraient être pris en compte dans l'analyse de la valeur ajoutée des fonds de l'Union européenne dans ce domaine:

- la contribution apportée par les technologies et les projets bénéficiant d'un soutien à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'énergie renouvelable, notamment la promotion du développement technologique et de l'innovation, et la contribution aux possibilités d'emploi et de développement régional, en particulier dans les zones rurales et isolées;
- la contribution apportée par les projets bénéficiant d'un soutien à la réalisation des objectifs en matière d'énergie renouvelable et à l'avancement de la mise en œuvre des plans d'actions nationaux en matière d'énergies renouvelables, notamment en tenant compte de la contribution à la promotion des énergies renouvelables dans différents secteurs (électricité, chauffage, refroidissement et transport à partir d'énergies renouvelables);

- la contribution de l'aide au développement des marchés des énergies renouvelables dans les États membres et dans l'Union;
- la contribution des fonds de l'Union à la réalisation à moindre coût et de manière plus écoénergétique des objectifs en matière d'énergie renouvelable, tout en encourageant l'innovation et le développement technologique (objectifs de politique européenne intégrée en matière d'énergie et de changement climatique).

La Commission renvoie aussi à ses réponses aux points 42, 46 et 47.

Recommandation n° 1

Dans le cadre de la politique de cohésion, la Commission ne participe pas à la sélection des projets, à l'exception de l'approbation des grands projets.

Le nouveau cadre réglementaire pour 2014-2020 garantit néanmoins d'emblée, à travers le contenu des programmes adoptés et la logique d'intervention, notamment les indicateurs de résultat et de réalisation des objectifs inscrits dans les axes prioritaires, que la sélection des projets sera effectuée par les États membres dans la mesure du possible, conformément à la recommandation de la Cour.

En outre, sur la base du cadre de performance établi pour chaque programme opérationnel, grâce à des valeurs intermédiaires liées uniquement aux indicateurs, la Commission sera en mesure d'encourager et d'examiner la performance des programmes. Lorsqu'il ressort d'un examen des performances qu'un axe prioritaire n'est pas parvenu à atteindre les valeurs intermédiaires de cet axe prioritaire fixées uniquement dans le cadre de performance au regard des indicateurs financiers, des indicateurs de réalisation et des étapes clés de mise en œuvre du programme, et que l'État membre n'a pas pris les mesures nécessaires pour remédier au problème, la Commission peut suspendre tout ou partie des paiements intermédiaires ou, en dernier recours, appliquer des corrections financières. La réserve de performance ne doit pas être attribuée à ce genre de programme.

En vertu du cadre juridique 2014-2020, la Commission renforce aussi les conditions ex ante pour les fonds de manière à garantir que les conditions nécessaires à leur mise en œuvre efficace sont en place.

En outre, la Commission, grâce à son travail actif et continu avec les États membres, recommandera aux autorités de gestion d'inclure les recommandations de la Cour des comptes européenne dans le processus de sélection et dans les critères de sélection des projets en matière d'énergie renouvelable. La contribution aux résultats escomptés de l'axe prioritaire doit à présent être intégrée aux critères de sélection.

Recommandation n° 1 — Premier point

La Commission accepte partiellement cette recommandation. La Commission convient de l'importance de prévenir le risque d'effet d'aubaine. Afin de favoriser une approche fondée davantage sur le marché au cours de la période 2014-2020, la Commission encourage, conformément au règlement (UE) n° 1303/2013, l'utilisation d'instruments financiers au lieu de subventions pour soutenir les investissements prévus pour être financièrement viables et pour lesquels les sources de financement sur le marché ne sont pas suffisantes. Le soutien au moyen des instruments financiers reposera sur une évaluation ex ante détaillée conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement susvisé, qui aura, entre autres, apporté la preuve de défaillances du marché ou de situations d'investissement sous-optimal, et établi le niveau et l'ampleur estimés des besoins en investissements publics, notamment les types d'instruments financiers à soutenir.

La Commission convient aussi que les programmes doivent reposer sur une évaluation adéquate des besoins. À cet effet, le règlement (UE) n° 1303/2013 prévoit que l'accord de partenariat pour 2014-2020 contienne une analyse des disparités, des besoins de développement et des potentiels de croissance. Les choix opérés dans chaque programme opérationnel doivent être justifiés en conséquence. Les exigences émanant de la directive relative aux énergies renouvelables (par exemple, l'approche stratégique, l'évaluation des besoins et les plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables) garantiront aussi une planification optimale des investissements en matière d'énergie renouvelable dans le cadre de la politique de cohésion.

Néanmoins, la politique de cohésion est une politique intégrée ancrée dans les territoires, et l'augmentation de la part des énergies renouvelables n'est que l'un de ses nombreux objectifs. En particulier, les autres objectifs de la politique de cohésion, tels que la promotion de l'innovation, peuvent justifier le choix de technologies qui ne présentent pas le meilleur rapport coût-efficacité. Le règlement (UE) n° 1303/2013 prévoit que les procédures et les critères de sélection garantissent que les opérations contribuent à la réalisation des objectifs et résultats spécifiques des axes prioritaires correspondants du programme opérationnel, qui peuvent avoir d'autres objectifs que la production d'énergie renouvelable.

Concernant les grands projets, au cours de la période de programmation 2014-2020, la Commission continuera d'exiger qu'une analyse coût-avantage soit menée, notamment une analyse économique et financière. Dans le cadre de l'analyse coût-avantage, une analyse des options est demandée. Cette dernière tient notamment compte d'éléments d'appréciation économiques et financiers, tels que les coûts de construction, afin de choisir la meilleure solution, tout en s'efforçant de maximiser les avantages pour la société.

Recommandation n° 1 — Second point

La Commission accepte cette recommandation. Elle a invariablement rappelé aux États membres la nécessité de garantir la stabilité dans le cadre réglementaire et n'a eu de cesse de critiquer les modifications fréquentes et rétroactives apportées aux cadres réglementaires des États membres. La communication de la Commission de novembre 2013, «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique», et les documents de travail des services de la Commission, «Guidance for the design of renewables support schemes» et «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms», traitent de ces questions⁵.

5 C(2013) 7243 final du 5 novembre 2013, communication de la Commission, «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique», et documents de travail des services de la Commission SWD(2013) 439 final, «European Commission guidance for the design of renewables support schemes», et SWD(2013) 440 final, «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms».

Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation et estime qu'elle est, pour sa part, mise en œuvre. Les États membres doivent prendre en considération le document de travail des services de la Commission de novembre 2013 intitulé «Guidance for the design of renewables support schemes». Les futures lignes directrices en matière d'aide dans le domaine de l'énergie et de l'environnement contribueront aussi à accroître le rapport coût-efficacité des régimes de soutien des États membres dans le domaine des énergies renouvelables.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

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

Abonnements:

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

La Cour des comptes européenne s'est attachée à évaluer les résultats obtenus par les projets de production d'énergies renouvelables cofinancés dans le cadre de la politique de cohésion et contribuant à la réalisation de l'objectif 2020 de l'Union européenne en matière d'énergies renouvelables. Elle estime en conclusion que, si ces projets d'investissement ont produit les réalisations escomptées, bon nombre d'entre eux n'ont pas eu pour principe directeur le rapport coût-efficacité et n'ont pas apporté une réelle valeur ajoutée européenne. La Cour recommande à la Commission d'insister sur l'importance du rapport coût-efficacité dans les programmes d'aide cofinancés par l'Union. Elle recommande par ailleurs que les États membres établissent un cadre réglementaire stable et prévisible s'appliquant aux énergies renouvelables et utilisent des critères minimaux en termes de rapport coût-efficacité qui tiennent compte des particularités des projets. Ils devraient également accroître la valeur ajoutée européenne en améliorant la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

