



Bruxelles, le 18.4.2013  
COM(2013) 225 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**«Soutien financier en faveur de l'efficacité énergétique dans les bâtiments»**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2013) 143 final}

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**«Soutien financier en faveur de l'efficacité énergétique dans les bâtiments»**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

## TABLE DES MATIÈRES

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Finalité du présent rapport .....   | 4  |
| 2. | Le secteur du bâtiment en Europe .....  | 4  |
| 3. | Le soutien financier de l'UE en faveur de l'efficacité énergétique dans les bâtiments                                     | 4  |
| 4. | Le financement par les institutions financières internationales (IFI) de l'efficacité énergétique dans les bâtiments..... | 7  |
| 5. | Le financement par les programmes nationaux de l'efficacité énergétique dans les bâtiments .....                          | 8  |
| 6. | Le financement par le secteur privé de l'efficacité énergétique dans les bâtiments.....                                   | 9  |
| 7. | Comment susciter des investissements plus nombreux et plus efficaces?.....  | 9  |
| 8. | Conclusion.....   | 13 |

## **1. FINALITE DU PRESENT RAPPORT**

Le secteur du bâtiment est au cœur de la politique de l'Union européenne en matière d'efficacité énergétique car près de 40 % de la consommation finale d'énergie (et 36 % des émissions de gaz à effet de serre) est imputable aux logements, bureaux, commerces et autres bâtiments. De plus, le secteur du bâtiment offre le deuxième plus grand potentiel d'économies d'énergie réalisables, encore intact et présentant un bon rapport coût/efficacité, après le secteur de l'énergie lui-même. Par ailleurs, l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments comporte des avantages secondaires importants, notamment la création d'emplois, une réduction de la précarité énergétique, des améliorations de la santé, une sécurité énergétique et une compétitivité industrielle accrues.

Les objectifs du présent rapport sont doubles. En premier lieu, en vertu de l'article 10, paragraphe 5, de la directive 2010/31/UE<sup>1</sup> sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), ci-après dénommée «directive PEB», la Commission est tenue de présenter une analyse portant sur l'efficacité des financements fournis par l'UE, sur l'efficacité des fonds de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des autres institutions de financement public et sur la coordination des plans de financement de l'Union ainsi que nationaux. Le présent rapport donne les principaux résultats de cette analyse.

En second lieu, la nouvelle directive relative à l'efficacité énergétique (2012/27/UE)<sup>2</sup> impose aux États membres de mettre en place d'ici avril 2014 une stratégie à long terme pour mobiliser les investissements dans la rénovation du parc immobilier national. La directive prévoit également que la Commission est tenue d'aider les États membres à mettre en place des mécanismes de financement en vue d'accroître l'efficacité énergétique. Le présent rapport vise donc également à montrer de quelle manière le soutien financier à l'efficacité énergétique des bâtiments peut être amélioré.

Le présent rapport s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission qui fournit des précisions sur le parc immobilier européen et sur les instruments de soutien financier en place dans l'UE et au niveau national.

## **2. LE SECTEUR DU BATIMENT EN EUROPE**

L'analyse du parc immobilier européen révèle que les caractéristiques de ce dernier diffèrent de manière importante entre les États membres sur le plan de l'âge, du type de construction, du type de propriété, des taux de rénovation et des performances énergétiques. C'est pourquoi, bien que les politiques et cadres réglementaires nationaux partagent des thèmes communs, les mesures visant à améliorer le parc immobilier devront tenir compte de ces différences. Une approche uniforme ne conviendrait pas.

## **3. LE SOUTIEN FINANCIER DE L'UE EN FAVEUR DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE DANS LES BATIMENTS**

L'Union européenne soutient l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments depuis de nombreuses années au moyen d'un éventail de programmes d'aide financière. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des principaux instruments et financements disponibles.

---

<sup>1</sup> JO L 153 du 18.6.2010, p. 13.

<sup>2</sup> JO L 315 du 14.11.2012, p. 1.

| Source de financement                                 | Instruments/mécanismes  | Financement total disponible   | Financement au titre de l'efficacité énergétique   |
|---|---|--|--|
| Financement au titre de la politique de cohésion      | Programmes opérationnels, y compris les instruments financiers (tels que JESSICA)   | 10,1 milliards EUR prévus pour l'énergie durable (sources d'énergie renouvelables et efficacité énergétique) | 5,5 milliards EUR prévus pour l'efficacité énergétique, la cogénération et la gestion de l'énergie |
| Financement au titre de la recherche                  | 7 <sup>e</sup> PC (par exemple, Concerto, PPP E2B, «Villes intelligentes»)  | 2,35 milliards EUR pour la recherche en matière d'énergie  | 290 millions EUR pour l'efficacité énergétique   |
| Financement au titre de la politique d'élargissement  | Mécanismes des IFI (mécanisme de financement des PME, mécanisme de financement des municipalités, mécanisme de financement en matière d'efficacité énergétique)                           | 552,3 millions EUR (respectivement 381,5 + 117,8 + 53)   | Environ un tiers du financement total consacré à des projets dans l'industrie et le bâtiment       |
| Programme énergétique européen pour la relance (PEER) | Fonds européen pour l'efficacité énergétique (FEEE)   | 265 millions EUR   | 70 % des crédits sont destinés à l'efficacité énergétique  |
| Programme pour la compétitivité et l'innovation (PCI) | Programme «Énergie intelligente pour l'Europe» (y compris ELENA). Programme d'appui stratégique en matière de technologie de l'information et de la communication (programme d'appui TIC) | Environ 730 millions pour chaque programme   | Environ 50 % des crédits ont été consacrés à l'efficacité énergétique dans l'ensemble des secteurs |

Tableau 1: Financement de l'efficacité énergétique au titre du cadre financier pluriannuel en vigueur (2007-2013)<sup>3</sup>

Les sections qui suivent fournissent des précisions sur ces instruments.

### 3.1. Le financement de la politique de cohésion

Pour la période de programmation en cours (2007-2013), une enveloppe de quelque 10,1 milliards EUR est prévue pour les investissements en matière d'énergie durable dans l'ensemble de l'UE, dont environ 5,5 milliards au titre de l'efficacité énergétique. Les parts relatives allouées à l'efficacité énergétique dans les différents États membres varient en fonction du volume total des fonds disponibles ainsi que des priorités et besoins nationaux fixés par chaque État membre. À la fin de l'année 2011, près de 3,8 milliards EUR avaient été attribués à des projets spécifiques destinés à améliorer l'efficacité énergétique, y compris les fonds renouvelables, ce qui représentait un taux de mise en œuvre de 68 %.

L'expérience acquise au cours des dernières années montre que les États membres utilisent une part croissante des crédits disponibles dans le cadre de la politique de cohésion pour améliorer l'efficacité énergétique, surtout dans le parc immobilier, et que le recours aux instruments financiers est en augmentation. Il n'existe cependant pas de données exhaustives sur l'impact de ce type de financement sur les économies d'énergie dans le secteur du bâtiment.

### 3.2. Le financement de la recherche

Dans le programme-cadre actuel de recherche et de développement pour la période 2007-2013, 290 millions EUR ont été alloués à l'efficacité énergétique. Deux projets de recherche concernent plus particulièrement le secteur du bâtiment:

<sup>3</sup> Il n'a généralement pas été possible de déterminer la part spécifique de ce financement allouée aux mesures relatives aux bâtiments.

- le partenariat public-privé «bâtiments économes en énergie» a reçu 1 milliard EUR pour promouvoir les technologies vertes ainsi que la mise au point de systèmes et de matériaux à haut rendement énergétique dans les bâtiments neufs et rénovés (y compris les bâtiments historiques), afin de réduire considérablement leur consommation d'énergie et leurs émissions de CO<sub>2</sub>.
- l'initiative CONCERTO, visant à démontrer que l'optimisation du secteur du bâtiment de communautés entières est plus efficiente et moins onéreuse que l'optimisation individuelle de chaque bâtiment. Depuis 2005, cette initiative, dotée d'un budget de quelque 180 millions EUR, a permis de cofinancer, des projets dans 58 communautés entraînant des économies d'environ 310 000 tonnes de CO<sub>2</sub> par an dans leurs secteurs respectifs du bâtiment et une réduction de 20 % de la consommation totale d'électricité.

### **3.3. Le financement de l'élargissement au moyen des mécanismes des IFI**

Plusieurs programmes de financement de l'UE sont mis en œuvre en coopération avec les institutions financières internationales (IFI). Ces mécanismes financiers intermédiaires<sup>4</sup> ont été établis dans le cadre de l'instrument PHARE et associent des subventions de l'UE à des financements par les IFI. Sur le montant total de quelque 50 millions alloués par l'UE, un tiers environ a été réservé à des projets relatifs à l'efficacité énergétique dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment.

Créés en 2010, les programmes relatifs à l'efficacité énergétique ont permis de réaliser des progrès remarquables, les aides financières de l'UE, d'un montant de 112 millions EUR, ayant permis de mobiliser des investissements de 518 millions EUR. La grande diversité des projets individuels ne permet pas de disposer d'une vue d'ensemble de l'impact de ces instruments.

### **3.4. FEEE**

Le Fonds européen pour la promotion de l'efficacité énergétique (FEEE) a été créé en 2011 et doté d'un budget de 265 millions EUR, avec des financements émanant de l'Union européenne<sup>5</sup>, de la Banque européenne d'investissement, de la Cassa dei Depositi e Prestiti italienne et de la Deutsche Bank. Ce Fonds propose des instruments de financement par emprunt, capitaux propres et garanties, ainsi que des subventions d'assistance technique en vue de soutenir le développement de projets. Environ 70 % des financements accordés sont destinés à des projets dans le domaine de l'efficacité énergétique, le reste étant affecté aux énergies renouvelables et aux transports urbains propres. Le Fonds vise à généraliser l'utilisation de technologies déjà largement éprouvées et à renforcer le marché européen des sociétés de services énergétiques ainsi que le recours aux contrats de performance énergétique. À l'heure actuelle, un projet a été signé et trente-neuf autres sont en préparation. L'efficacité du Fonds fera l'objet d'une évaluation en 2013.

### **3.5. Énergie intelligente pour l'Europe II (EIE II)**

Le programme EIE II vise la suppression des obstacles non technologiques à l'innovation, l'adoption, la mise en œuvre et la diffusion de solutions contribuant à assurer à l'Europe un approvisionnement énergétique sûr, durable et à des prix compétitifs. Sur un budget total de 730 millions EUR, environ la moitié a été allouée à l'efficacité énergétique.

<sup>4</sup> Le mécanisme de financement en matière d'efficacité énergétique, le mécanisme de financement des municipalités et le mécanisme de financement des PME (MF PME).

<sup>5</sup> Le budget de l'UE a alloué au Fonds un montant de 125 millions EUR, ainsi que 20 millions EUR au titre de l'assistance technique et 1,3 million EUR pour des actions de sensibilisation.

En ce qui concerne l'efficacité de ce programme, on estime que les projets sélectionnés en 2009-2011 ont généré des investissements cumulés d'au moins 1,5 milliard EUR dans les énergies durables. Les économies de combustibles fossiles et les réductions d'émissions réalisées pour l'ensemble de ces projets ont totalisé au moins 350 000 tonnes d'équivalent pétrole par an et 1 200 000 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par an.

Le mécanisme européen d'assistance à l'échelle locale dans le domaine de l'énergie (ELENA), qui est financé dans le cadre du programme EIE II, fournit des subventions aux autorités publiques locales et régionales en vue du développement, de la structuration et du lancement d'investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Ce mécanisme est mis en œuvre par l'intermédiaire des IFI et couvre jusqu'à 90 % des coûts supportés pour l'assistance technique. Depuis son lancement jusqu'à la fin de 2012, ce mécanisme a contribué au développement de projets à hauteur de 31 millions EUR au total.

L'analyse des résultats du mécanisme ELENA de la BEI montre que pour les projets en cours, l'effet de levier est de 54, soit plus du double du niveau requis de 20, ce qui est susceptible d'entraîner des investissements dépassant 1,5 milliard EUR. On estime que les économies d'énergie résultant des projets signés et approuvés pourraient atteindre 919 GWh par an, avec une économie de 588 357 tonnes de CO<sub>2</sub> par an au total.

### **3.6. Le programme d'appui stratégique en matière de technologie de l'information et de communication**

Le programme d'appui stratégique en matière de technologie de l'information et de la communication (le «programme d'appui TIC»), doté d'un budget de 730 millions EUR, vise à stimuler la croissance intelligente et inclusive, en accélérant la généralisation et l'utilisation optimale des technologies numériques innovantes et de leur contenu par les citoyens, les gouvernements et les entreprises.

De 2007 à 2013, plus de 74 millions EUR ont été consacrés à des actions dans le domaine de l'efficacité et de la durabilité énergétiques, entraînant la création de trente-cinq projets pilotes et de cinq réseaux thématiques. Les projets relatifs à des bâtiments ont mis en évidence des réductions de la consommation d'énergie et des émissions de CO<sub>2</sub> allant jusqu'à 20 %.

## **4. LE FINANCEMENT PAR LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES (IFI) DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE DANS LES BATIMENTS**

En plus de leur rôle dans la mise en œuvre des programmes de financement de l'UE (voir ci-dessus), les IFI européennes disposent de leurs propres instruments d'investissement pour l'efficacité énergétique des bâtiments.

Entre 2008 et la fin de l'année 2011, la Banque européenne d'investissement (BEI) a placé l'efficacité énergétique au cœur de ses opérations, engendrant un volume total de financement de 4,8 milliards EUR dans l'UE, dont 1,7 milliard EUR dans le secteur du bâtiment. En ce qui concerne le degré d'efficacité de ces financements, on estime que les projets portant sur l'efficacité énergétique ont entraîné une réduction annuelle d'émissions de 3 523 ktCO<sub>2e</sub> (ou 1 005 ktCO<sub>2e</sub>, si calculé au prorata du financement par la BEI) en 2010 et de 679 ktCO<sub>2e</sub> (et 379 ktCO<sub>2e</sub>, si calculé au prorata du financement par la BEI) en 2011.

Depuis 2002, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a fourni des prêts et des capitaux propres à 104 projets d'efficacité énergétique dans l'UE, pour un montant total de 1,8 milliard EUR. Au total, les fonds mobilisés sur le marché durant cette période s'élèvent à 14,9 milliards (soit un effet de levier d'environ 1:7). En ce qui concerne leur efficacité, on estime que ces investissements ont permis de réaliser des réductions

d'émissions de 5 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an. Les économies d'énergie réalisées sont estimées à 1,8 million de tonnes équivalent par an.

Depuis 2002, la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE) a approuvé une enveloppe totale d'environ 2,4 milliards EUR en faveur de projets concernant au moins en partie l'efficacité énergétique, avec plus de 1,9 milliard EUR consacrés uniquement à l'efficacité énergétique. Aucune donnée sur l'efficacité de ce mode de financement n'est disponible.

## **5. LE FINANCEMENT PAR LES PROGRAMMES NATIONAUX DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE DANS LES BATIMENTS**

Les gouvernements nationaux utilisent également leurs propres budgets pour soutenir l'efficacité énergétique dans les bâtiments. Un grand nombre de mesures existantes ont été signalées à la Commission par l'intermédiaire des plans d'action nationaux pour l'efficacité énergétique (PANEE)<sup>6</sup> et dans le cadre de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB). Ces rapports montrent que les mesures concernant les bâtiments représentent une part très élevée des économies d'énergie notifiées (par exemple, 58 % pour l'Italie, 63 % pour l'Irlande, 71 % pour la Slovénie et 77 % pour l'Autriche). Plus des trois quarts des mesures notifiées sont des subventions et des prêts à faible taux d'intérêt, suivies par des incitations fiscales. D'autres instruments sont également utilisés, tels que les contrats de performance énergétique, les unités de quantité attribuée au titre du protocole de Kyoto et les obligations des fournisseurs d'énergie.

Cependant, peu d'États membres ont fourni des précisions sur l'efficacité des mesures nationales de soutien, ce qui ne permet pas de disposer d'une bonne vue d'ensemble de leur impact. Ce problème est pour une grande part lié à l'absence d'objectifs ex-ante dans le domaine de l'efficacité énergétique, d'exigences en matière de suivi et/ou d'évaluations ex-post. De plus, lorsque des évaluations ex-ante ou ex-post ont lieu, il est difficile de les comparer en raison de l'utilisation d'indicateurs et de méthodes de mesure différents, ainsi que des champs d'application différents des instruments.

Du point de vue des liens avec le financement de l'UE, beaucoup d'États membres ont, dans leur PANEE, fait état de l'utilisation de financements au titre de la politique de cohésion pour leurs investissements en matière d'efficacité énergétique, et les exemples actuels de bonnes pratiques montrent que les fonds de l'UE peuvent entraîner des investissements nationaux tant publics que privés supplémentaires. Néanmoins, l'expérience a montré qu'il était nécessaire de poursuivre le renforcement des capacités existantes afin de planifier les investissements de manière optimale.

L'analyse de 25 systèmes de soutien financier en faveur de l'efficacité énergétique a montré que la plupart des programmes ayant donné des résultats positifs sont fondés sur des prêts à taux bonifiés, souvent associés à une subvention et/ou un dispositif d'assistance technique, mais que leur succès repose non seulement sur leurs modalités et conditions de financement, mais aussi sur d'autres facteurs, tels que des procédures administratives simples, les informations fournies aux citoyens et la flexibilité des conditions de financement.

---

<sup>6</sup> Les PNAEE répondent à l'obligation de présenter des rapports prévue par la directive 2006/32/CE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques. Tous les PNAEE (et leur traduction en anglais) peuvent être consultés sur: [http://ec.europa.eu/energy/efficiency/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/index_fr.htm)



## **6. LE FINANCEMENT PAR LE SECTEUR PRIVE DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE DANS LES BATIMENTS**

Le secteur privé fournit la plus grande partie du financement des projets dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments. À côté des propriétaires et occupants d'immeubles qui investissent dans l'amélioration de leurs propriétés ou logements, les banques commerciales s'intéressent également à ce domaine, bien que la part du financement commercial soit encore relativement faible.

Cependant, en raison du grand nombre d'investissements relativement limités et de l'importance très variable des investissements réalisés par les propriétaires privés, on ne dispose pas d'une vue d'ensemble des fonds consacrés à l'amélioration énergétique des bâtiments. Bien que les investissements tendent à être plus grands dans le secteur non résidentiel, il n'existe pas de données fiables concernant l'ampleur des investissements réalisés dans le domaine de l'efficacité énergétique.

## **7. COMMENT SUSCITER DES INVESTISSEMENTS PLUS NOMBREUX ET PLUS EFFICACES?**

Les sections qui suivent récapitulent les actions et initiatives qui sont, ou pourraient être, menées afin d'améliorer la situation exposée ci-dessus. Elles présentent également les points de vue des parties prenantes exprimés lors d'une consultation publique réalisée de février à mai 2012<sup>7</sup>.

### **7.1. Renforcer le cadre réglementaire**

Depuis l'adoption récente de la directive relative à l'efficacité énergétique, la refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments et les mesures pertinentes prévues par les directives sur l'écoconception et l'étiquetage énergétique, un cadre réglementaire complet est à présent en place dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments.

De nombreux participants à la consultation publique réalisée estiment qu'il n'est pas nécessaire, dans l'immédiat, que l'UE élabore de nouveaux règlements, mais ils soulignent la nécessité d'une vision et d'un engagement à long terme en faveur de l'efficacité énergétique, certains d'entre eux préconisant l'instauration d'objectifs contraignants. Un grand nombre de parties prenantes considèrent plutôt qu'une mise en œuvre ambitieuse et une application stricte de la législation existante dans les États membres sont fondamentales.

D'autres ont proposé de permettre l'utilisation de la TVA et du régime fiscal général afin de promouvoir des mesures ou services liés à l'efficacité énergétique; de modifier les règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État pour promouvoir l'efficacité énergétique; et d'adopter un système unique de calcul et de certification de l'efficacité énergétique des bâtiments applicable dans toute l'UE.

<sup>7</sup>

Le questionnaire de la consultation, les réponses fournies et un récapitulatif des résultats obtenus sont disponibles à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/energy/efficiency/consultations/20120518\\_eeb\\_financial\\_support\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/consultations/20120518_eeb_financial_support_en.htm)

La Commission va étroitement **surveiller la mise en œuvre par les États membres** et prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer la pleine conformité avec le cadre réglementaire pertinent de l'UE. La Commission continuera également à faciliter les échanges de bonnes pratiques entre les États membres au moyen **d'actions concertées pour la mise en œuvre de la directive sur la performance énergétique des bâtiments et de la directive relative à l'efficacité énergétique.**

La Commission **vérifie** actuellement si **les règles régissant les aides d'État** applicables à l'efficacité énergétique doivent être adaptées à la lumière des dispositions figurant dans la directive relative à l'efficacité énergétique, afin de maintenir un cadre clair permettant l'octroi d'un soutien financier aux mesures liées à l'efficacité énergétique.

En ce qui concerne les marchés publics, la directive sur l'efficacité énergétique exige déjà que les États membres **veillent à ce que les gouvernements centraux n'acquièrent** (sous certaines conditions) **que des produits, services et bâtiments à haute performance énergétique**, cette obligation s'appliquant aux marchés portant sur une valeur supérieure aux seuils fixés à l'article 7 de la directive 2004/18/CE<sup>8</sup>. Par ailleurs, les organismes publics au niveau régional et local sont invités à faire de même.

La Commission élabore **un système de certification commun pour l'ensemble de l'UE concernant l'efficacité énergétique des bâtiments non résidentiels**, afin de définir une méthode commune à l'échelle de l'UE permettant de mesurer les performances énergétiques des bâtiments non résidentiels. Cela s'appuiera sur un ensemble révisé de normes CEN liées à la directive sur la performance énergétique des bâtiments, ce qui offre une chance unique d'harmoniser sur une base volontaire la certification énergétique des bâtiments dans toute l'Europe.

## **7.2. Faciliter l'accès au financement**

Malgré de nombreuses expériences positives, il reste encore beaucoup à faire pour accroître l'utilisation et l'efficacité du soutien financier de l'UE. Cette conclusion a été confirmée par les réponses fournies lors de la consultation publique, qui bien que très largement positives en ce qui concerne les instruments disponibles au niveau de l'UE, ont dénoncé la complexité et le caractère bureaucratique des procédures de demandes et mis en avant le manque d'informations sur les possibilités de financement, surtout au niveau local.

Les suggestions d'amélioration comprennent une plus grande souplesse dans l'utilisation des financements relevant de la cohésion (par exemple en combinant des prêts avec des subventions), davantage de possibilités de combinaison pour des projets de moindre envergure et davantage de conseils pour les décideurs (surtout au niveau local) en ce qui concerne les moyens de mieux utiliser les financements au titre du FEDER.

Les parties prenantes ont également préconisé l'utilisation de fonds publics pour apporter une assistance technique, pour garantir l'octroi de prêts à des conditions intéressantes et pour stimuler le marché des sociétés de services énergétiques (SSE) ainsi que des contrats de performance énergétique (CPE), par exemple en proposant une source de financement pour des mesures réalisées dans des bâtiments publics.

Par ailleurs, la nécessité de fournir aux investisseurs des informations plus objectives, fiables et harmonisées sur les performances des prêts (par exemple, délais de récupération actualisés,

<sup>8</sup> JO L 134 du 30.4.2004, p. 114.

retours sur investissements, taux de défaut) est considérée comme essentielle pour accroître l'intérêt du secteur privé dans ce domaine.

Dans ses propositions relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission a suggéré d'**accroître le financement au titre de la politique de cohésion des mesures visant à une économie produisant peu de carbone** (principalement en affectant de manière spécifique 20 % des crédits du FEDER à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables dans les régions plus développées et en transition, et 6 % dans les régions moins développées), d'**élargir l'utilisation des instruments financiers** et de **supprimer la limite des 4 % s'appliquant au soutien des investissements en faveur de l'énergie durable dans le secteur du logement**.

Par ailleurs, au cours du premier semestre 2013, la Commission élaborera des **orientations techniques sur l'utilisation d'instruments financiers innovants**, afin de faciliter une adoption accrue et une meilleure coordination et mise en œuvre de ces instruments.

Les États membres doivent maintenant **veiller à ce que les programmes opérationnels élaborés dans le cadre du nouveau CFP soient conçus de façon à ce que les financements au titre de la cohésion soient utilisés de façon optimale pour des investissements en matière d'efficacité énergétique**, en combinaison avec des financements nationaux (et le cas échéant, un financement par les IFI).

Pour assister les États membres dans cette tâche, la Commission élaborera en 2013 des **orientations sur la sélection et l'évaluation des projets liés à l'efficacité énergétique dans le cadre des financements au titre de la politique de cohésion**, dans l'objectif également d'établir une approche plus normalisée.

La directive relative à l'efficacité énergétique donne la possibilité aux États membres d'introduire un changement radical dans les niveaux d'investissements en faveur de bâtiments économes en énergie, car elle exige qu'ils **établissent d'ici 2014 une stratégie à long terme pour mobiliser les investissements liés à la rénovation du parc national de bâtiments à usage résidentiel et commercial, et facilitent la mise en place de mécanismes de financement au profit de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique** afin de tirer le meilleur parti possible de différentes voies de financement.

De plus, la Commission a l'intention de poursuivre son **soutien à l'assistance au développement de projets** par le maintien du mécanisme ELENA dans le cadre du programme Horizon 2020. La prochaine version de ce mécanisme d'assistance sera ouverte à **un plus large éventail de bénéficiaires**, des secteurs publics et privés, afin de soutenir la création et le lancement de systèmes innovants de financement dans le domaine des énergies durables. Dans le même temps, la Commission **mettra en place un cadre de suivi et d'évaluation** afin de faciliter la normalisation des investissements en matière d'efficacité énergétique, permettant ainsi l'établissement d'informations de référence sur les projets d'investissement subventionnés.

La Commission entend encourager l'industrie à investir dans de nouveaux projets de recherche et d'innovation afin de rechercher des solutions répondant aux besoins du service public, en **soutenant les achats publics avant commercialisation ainsi que les achats de première commercialisation dans le domaine de l'innovation**, dans le cadre du programme Horizon 2020.

### 7.3. Remédier aux défaillances du marché

Il existe de nombreuses défaillances du marché qui font obstacle à l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, depuis les entraves techniques et financières

jusqu'aux obstacles liés à l'information et aux comportements. La plupart de ceux qui ont répondu dans le cadre de la consultation publique estiment que le plus urgent est de s'attaquer aux entraves financières, en particulier en ce qui concerne les coûts d'investissements initiaux élevés, l'accès limité au crédit, les délais d'amortissement trop longs et les risques de crédit, ainsi que les mesures incitatives séparées pour les propriétaires et les locataires et les problèmes dans les immeubles comprenant plusieurs appartements.

Plusieurs répondants ont néanmoins souligné que l'importance relative des diverses entraves variait selon les États membres et les secteurs (tels que les secteurs résidentiel, commercial ou public).

De plus, le manque d'informations adéquates et fiables sur les économies d'énergie, sur les mesures d'efficacité et sur les instruments de soutien financier (pour les propriétaires d'immeubles, les professionnels du bâtiment et le secteur financier) constitue pour de nombreuses personnes interrogées l'autre problème auquel il convient de s'attaquer en priorité, après les besoins en matière d'éducation et de formation et de normalisation du suivi des économies d'énergie.

Quant aux barrières commerciales, la directive relative à l'efficacité énergétique exige des États membres qu'ils évaluent et prennent les mesures appropriées pour éliminer les entraves réglementaires et non réglementaires qui font obstacle à l'efficacité énergétique, en particulier en ce qui concerne **le partage des incitations entre le propriétaire et le locataire** d'un bâtiment, ou entre les propriétaires, et le recours à des **contrats de performance énergétique et d'autres instruments de financement par des tiers sur une base contractuelle de longue durée**.

Bien que la fourniture de conseils sur mesure concernant les instruments de soutien financier et les solutions techniques pour l'efficacité énergétique dans les bâtiments (surtout pour les propriétaires de leur logement et les PME) devrait de préférence être organisée au niveau national, régional et/ou local, la Commission examinera si l'information fournie au niveau de l'UE ne pourrait pas être améliorée (principalement au moyen du **portail internet BUILD UP**: [www.buildup.eu](http://www.buildup.eu)).

En 2013, la Commission lancera une étude afin d'obtenir une **vue d'ensemble complète du soutien financier apporté dans le domaine de l'efficacité énergétique dans les États membres**, qui couvrira notamment le manque d'information concernant l'impact des mesures financières sur les performances énergétiques des bâtiments.

Pour le prochain cadre financier pluriannuel, la Commission a proposé de poursuivre son **soutien aux efforts déployés pour surmonter les obstacles non technologiques** au moyen du programme Horizon 2020, au titre duquel 6,1 milliards EUR seraient alloués à la recherche et à l'innovation en 2014-2020 sous la rubrique «Énergies sûres, propres et efficaces». Une part importante de cette enveloppe budgétaire serait axée sur des aspects non technologiques et sur l'élimination des entraves réglementaires, financières, commerciales ou comportementales existantes, au titre de l'action prioritaire «Commercialisation des innovations dans le domaine de l'énergie», poursuivant l'expérience positive réalisée au moyen du programme «Énergie intelligente pour l'Europe».

#### **7.4. Renforcer le marché des services énergétiques**

La poursuite du développement du marché des services énergétiques est souvent considérée comme un des moyens les plus efficaces pour susciter des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique, en particulier dans les bâtiments publics et l'industrie. Le modèle commercial utilisé pour ce marché est fondé sur la fourniture de services dans le domaine énergétique (par exemple, l'utilisation rationnelle de l'énergie plutôt que la fourniture

proprement dite de l'énergie), souvent par l'intermédiaire de ce que l'on appelle un contrat de performance énergétique (CPE). Aux termes d'un CPE, le prestataire de services (par exemple, une société de services énergétiques ou SSE) réalise des améliorations en matière d'efficacité énergétique en finançant les coûts d'investissement initiaux et en procédant à leur refinancement grâce aux économies réalisées. Le recours aux contrats de performance énergétique peut donc être considéré comme un instrument financier permettant d'améliorer l'efficacité énergétique sans coût d'investissement initial pour le client.

Plusieurs parties prenantes ont mis en évidence le besoin de renforcer le soutien au marché des SSE et des CPE, par exemple en mettant en place davantage de systèmes de garantie des prêts, en établissant un cadre de certification plus fiable et en améliorant la confiance à l'égard du concept de CPE.

Dans le secteur public, les possibilités de financement hors bilan ont été identifiées comme étant un moteur d'investissement dans les bâtiments publics, en particulier compte tenu de l'obligation de rénover chaque année 3 % du patrimoine immobilier des administrations centrales.

En vue de faciliter le développement ultérieur du marché des sociétés de services énergétiques (SSE) ou des contrats de performance énergétique (CPE), la Commission va progressivement mettre en œuvre sa **campagne visant à promouvoir et à renforcer les capacités en ce qui concerne les contrats de performances énergétiques et les sociétés de services énergétiques à travers l'Europe**. Cette campagne est mise en œuvre principalement au moyen d'ateliers de renforcement des capacités, organisés par trois partenaires, notamment le Centre d'expertise européen pour les partenariats public-privé (EPEC) de la Banque européenne d'investissement (BEI), qui cible les administrations centrales, l'initiative «ManagEnergy», qui cible les acteurs régionaux, et le Pacte des maires, qui cible les acteurs locaux.

## 8. CONCLUSION

Le tableau d'ensemble qui se dégage, suite à l'examen du parc immobilier européen et des mesures de soutien financier existantes pour l'efficacité énergétique dans les bâtiments ainsi que des diverses barrières commerciales montre que:

- la situation varie fortement d'un État membre à l'autre en fonction du parc immobilier, des mesures de soutien financier mises en place et des barrières commerciales existantes;
- bien que les investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments augmentent et qu'il existe de nombreux exemples en matière de bonnes pratiques d'utilisation d'instruments permettant de réaliser des économies d'énergie d'un bon rapport coût/efficacité, on ne dispose que d'informations limitées sur l'efficacité des diverses mesures de soutien financier, tant au niveau de l'UE qu'au niveau des États membres;
- il subsiste des obstacles importants qui entravent la réalisation d'investissements en matière d'efficacité énergétique des bâtiments, notamment un manque d'information et d'expertise dans le domaine du financement de l'efficacité énergétique, touchant tous les acteurs concernés; des coûts initiaux élevés, des délais d'amortissement relativement longs et un risque de crédit (perçu) allant de pair avec les investissements en faveur de l'efficacité énergétique; enfin, des priorités concurrentes concernant les bénéficiaires finaux.

Pour que l'UE puisse atteindre son objectif en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2020 et réaliser les ambitions qui sont les siennes de faire des économies supplémentaires

d'ici 2050, il est impératif de renforcer le soutien financier en faveur de l'efficacité énergétique dans les bâtiments. À cet effet, il est nécessaire de veiller à ce que le cadre réglementaire soit correctement mis en œuvre, que davantage de fonds soient rendus disponibles et que les principaux obstacles soient levés.

Comme indiqué ci-dessus, la Commission participe à de nombreuses initiatives et activités visant à soutenir ces objectifs. Cependant, compte tenu de la nature du parc immobilier et du secteur du bâtiment, et de la responsabilité des États membres quant à la mise en œuvre de la législation applicable et à l'élimination des entraves sur les marchés nationaux, ces pays sont en position privilégiée pour veiller à la réalisation d'investissements d'un meilleur rapport coût/efficacité.

Par ailleurs, étant donné l'importance d'une approche adaptée aux modes de financement de l'efficacité énergétique, il est essentiel qu'il existe une coopération étroite entre les autorités publiques, les fournisseurs de services financiers et le secteur du bâtiment.

Dernier point et non des moindres, il faudra convaincre les propriétaires des avantages à rendre leurs immeubles plus efficaces du point de vue énergétique, non seulement afin d'abaisser les factures énergétiques, mais également pour augmenter le confort et la valeur de leur propriété. Il pourrait bien s'agir là de l'un des obstacles les plus importants à surmonter en Europe pour rendre les bâtiments plus efficaces du point de vue énergétique. Toutefois, l'argument macroéconomique qui sous-tend une telle démarche est solide et il sera nécessaire de recourir à des mesures incitatives ciblées et à des actions de sensibilisation pour induire des changements de comportement. Dans ce cadre, les feuilles de route pour la rénovation des bâtiments que les États membres doivent établir en vertu de la nouvelle directive sur l'efficacité énergétique sont un instrument d'importance primordiale et vont devoir aborder ces questions de manière explicite.

À l'avenir, la Commission poursuivra le dialogue engagé avec les États membres et les parties prenantes compétentes sur les moyens de surmonter ce qui fait obstacle aux investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments et de renforcer davantage le soutien financier en faveur de l'efficacité énergétique.