

Énergies renouvelables et efficacité énergétique des logements – Résumé

Le rapport propose une synthèse des conclusions des 27 études nationales sur l'aide en faveur du développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique des logements octroyée par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion au cours de l'actuelle période de programmation. Afin d'inscrire cette aide dans son contexte, le rapport résume les politiques nationales adoptées dans ces deux domaines dans l'ensemble de l'UE. Il examine également les raisons qui sous-tendent l'intervention des pouvoirs publics dans les domaines en question et le rôle que le financement alloué au titre de la politique européenne de cohésion peut remplir le mieux.

Politique nationale en matière d'énergies renouvelables

Les dispositions nationales en faveur des énergies renouvelables tendent à se concentrer sur la production d'électricité et prennent le plus souvent la forme de tarifs de rachat et de primes, de certificats verts (quotas commercialisables) ou d'une combinaison de ces mesures destinées à subventionner les producteurs qui, utilisant des sources renouvelables, doivent le plus souvent assumer des coûts plus élevés que les utilisateurs de combustibles fossiles. L'objectif général est une moindre dépendance à l'égard des combustibles fossiles et une augmentation de la part de consommation énergétique alimentée par des sources renouvelables. Dans l'immédiat, le but est d'atteindre les objectifs que tous les États membres se sont juridiquement engagés à réaliser dans ce domaine à l'horizon 2020. La subvention réellement fournie par ces régimes d'aide, largement financée par les consommateurs d'électricité, est difficile à estimer et varie fortement, à la fois selon le pays et, à l'intérieur d'un même pays, selon le type d'énergie renouvelable. Dans la plupart des cas toutefois, elle est substantielle et largement supérieure à l'aide octroyée sous la forme d'avantages fiscaux et de prêts à faible taux d'intérêt, et de subventions directes. Ces dernières restent le moyen principal d'encourager l'utilisation d'énergies renouvelables pour le chauffage, la climatisation et l'éclairage des bâtiments et, pour les systèmes de cogénération à distance, d'approvisionner des zones locales en chaleur et en électricité, essentiellement à partir d'énergie solaire (photovoltaïque, autrement dit de panneaux solaires), ou d'approvisionner en biomasse des chaudières à combustible et des installations de combustion. L'ampleur du soutien financier dans ce domaine tend néanmoins à être beaucoup plus modeste qu'en ce qui concerne la production d'électricité.

Politique nationale en matière d'efficacité énergétique des logements

Le logement représente dans tous les pays une part très importante de l'énergie consommée et il mobilise à ce titre une attention croissante. Tel est particulièrement le cas dans bon nombre de pays de l'UE12 dont une proportion élevée du parc de logements doit être rénové (les immeubles d'habitation construits durant l'ère soviétique en particulier). Des dispositions prévoyant des déductions fiscales, des prêts à faible taux d'intérêt et des subventions pour l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements grâce à une isolation des murs et des toits et à des systèmes de chauffage et de climatisation plus performants et alimentés par des sources renouvelables, ont dès lors été adoptées un peu partout dans l'UE. Elles ont été complétées, voire remplacées, ces dernières années par des réglementations imposant des normes de consommation énergétique aux immeubles neufs et rénovés, et des systèmes de certification destinés à informer les acquéreurs et locataires potentiels de la consommation énergétique des maisons et appartements.

Contribution de la politique de cohésion à la promotion des énergies renouvelables

Un peu moins de 2% du financement total attribué par le FEDER et le Fonds de cohésion dans l'ensemble de l'UE a été consacré à la promotion des énergies renouvelables au cours de l'actuelle période de programmation (montant alloué fin 2009). Le chiffre n'a dépassé 3% que dans cinq pays (appartenant tous à l'UE15) et il n'a pas atteint 1% dans 7 États membres, parmi lesquels l'Espagne et le Portugal – les fonds attribués tendant à être plus importants dans l'UE15 que dans l'UE12. Le volume relativement modeste de l'allocation reflète la préférence donnée aux régimes de soutien des prix plutôt qu'aux subventions directes et aux prêts, et il s'avère le plus souvent négligeable par rapport au montant du soutien national en faveur des énergies renouvelables.

Ceci étant dit, même si le financement sert dans de nombreux pays à compléter les fonds nationaux affectés à la promotion d'une production d'électricité basée sur des sources d'énergie renouvelables, sa contribution est davantage significative dans d'autres domaines et en particulier pour le cofinancement:

- de l'étude de nouvelles technologies et de moyens plus efficaces de produire de l'énergie à partir de sources renouvelables (DE, AT et DK notamment);
- de projets pilotes et d'innovations basés sur la recherche (NL, PT et LU notamment);
- de la création de grappes (clusters) d'entreprises fabriquant les installations et équipements nécessaires à la production d'électricité et de chaleur à partir de sources renouvelables (FI, DE, AT, FR et PL notamment);
- de l'utilisation des énergies renouvelables par les PME (DE, AT, PL, IT et SK notamment);
- de systèmes de chauffage urbain et de cogénération (ES, IT, BE, EE, LV, LT, MT, HU, SI et CY notamment);
- d'actions visant à sensibiliser le public aux avantages de l'utilisation d'énergies renouvelables pour le chauffage, la climatisation et l'éclairage (BE et CY notamment).

À fin 2009, la part de l'allocation engagée pour des projets était peu élevée puisqu'elle se situait à 11% en moyenne, et s'établissait à zéro ou pratiquement à zéro dans plusieurs pays (Grèce, Portugal, Estonie, Lettonie et Pologne). Cette situation est attribuée, en ce qui concerne le Portugal, au retard encouru par les projets en matière d'innovation en raison de la récession et, en ce qui concerne l'Estonie, à des capacités administratives insuffisantes et à certaines modifications au niveau du régime de soutien; tel est également le cas en Grèce.

Contribution de la politique de cohésion à l'efficacité énergétique des logements

Le règlement initial limitait l'utilisation de ressources du FEDER à des fins d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements aux pays de l'UE12 et plus spécifiquement encore aux zones confrontées aux plus grandes difficultés. En 2009, cette restriction a été levée dans le cadre des mesures de lutte contre la récession, même si le plafond fixé pour l'affectation de ressources du FEDER à l'amélioration de l'efficacité énergétique a été maintenu à 4% du total. En pratique, seuls quelques pays de l'UE15 ont réorienté leur allocation en vue de cette affectation et le montant total des fonds consacrés à des mesures telles que l'isolation, le double vitrage et de nouveaux systèmes de chauffage dans les immeubles résidentiels reste faible – moins de 2% du financement total du FEDER et du Fonds de cohésion dans l'ensemble de l'UE. Les États membres qui allouent des ressources à cette fin tendent à les focaliser sur les logements sociaux dans l'UE15 et sur les immeubles à appartements dans l'UE12. Il est fréquent néanmoins que le financement attribué par

L'UE aille plutôt à des bâtiments publics et à des systèmes de chauffage urbain en vue de compléter une aide nationale davantage axée sur les logements.

Fin 2009, 15% seulement des fonds alloués par l'UE avaient été engagés dans le cadre de mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique (y compris d'autres affectations que le logement); ce taux s'établissait à zéro en Grèce (comme dans le cas des énergies renouvelables), en Roumanie et en Slovaquie, et à moins de 2% en Suède, en Espagne et en Pologne.

Impact de la crise sur la promotion des énergies renouvelables

Plusieurs pays, parmi lesquels l'Irlande, le Royaume-Uni et le Luxembourg, ont réduit le soutien national à la promotion des énergies renouvelables par suite de la récession et des restrictions qui en découlent au niveau des finances publiques. En Estonie et en Lettonie, le montant des fonds européens affectés aux énergies renouvelables a également été réduit afin de réorienter l'aide vers des domaines ayant un impact plus direct sur l'activité économique et l'emploi. En Lettonie, l'aide a été réorientée pour cette raison des sources renouvelables vers des mesures favorisant l'efficacité énergétique, tandis qu'en Lituanie cette aide a été considérablement augmentée pour promouvoir l'utilisation de sources renouvelables pour le chauffage et la cogénération, ainsi que d'autres moyens d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments (aide au secteur de la construction en particulier). De nombreux autres pays ont également accru leurs dépenses en matière d'efficacité énergétique dans le cadre de la lutte contre la crise, mais en recourant principalement à des sources nationales de financement. Tant le Luxembourg que la Roumanie ont néanmoins réduit leurs dépenses en matière d'efficacité énergétique, de manière assez substantielle dans le second cas, en raison des contraintes imposées au financement public.

Justification d'une intervention sur le marché de l'énergie

De nombreux arguments militent en faveur d'une intervention destinée à promouvoir le développement de sources d'énergie renouvelables et à améliorer l'efficacité énergétique des logements dans le but de réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, de lutter contre le changement climatique et de renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique – une argumentation qui figure souvent, ne serait-ce qu'en termes très généraux, dans les documents officiels pertinents. Ceux-ci ne vont cependant pas jusqu'à motiver l'ampleur de l'aide, et les documents relatifs au financement de la politique de cohésion manquent invariablement, pour leur part, d'expliquer pourquoi une aide doit être affectée à cet objectif et, de manière plus spécifique, les raisons pour lesquelles cette affectation contribue au développement régional. Il en résulte que l'accent est mis le plus souvent, en ce qui concerne la promotion des énergies renouvelables, sur les gains de portée nationale plutôt que régionale. Rares sont en revanche les cas dans lesquels sont évoqués les gains que le développement d'énergies renouvelables peut générer pour la compétitivité ou l'emploi au plan régional.

Ce constat traduit une réalité selon laquelle relativement peu de régions disposent des capacités leur permettant de développer des industries compétitives autour des énergies renouvelables – autrement dit de produire les installations et équipements nécessaires à la production d'énergie à partir de sources renouvelables – tandis que les pays disposant de ces capacités ne sont pas forcément ceux dotés de ressources renouvelables suffisantes. En pratique, l'argument en faveur d'une aide à la promotion des énergies renouvelables ne repose pas tant sur le développement de nouveaux domaines offrant des avantages comparatifs que sur une harmonisation de la qualité de

vie sur l'ensemble du territoire de l'UE si les fonds soutiennent la consommation d'énergies renouvelables pour approvisionner en chaleur et en électricité des zones locales, grâce à des systèmes de chauffage urbain, et des immeubles individuels. Il en va de même de l'aide à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, surtout si elle se concentre sur les logements sociaux et dans les zones défavorisées. L'affectation de fonds à ces deux objectifs tend également à relancer l'activité économique et l'emploi au plan local, dans le secteur de la construction en particulier.

Conclusions

On peut se demander à juste titre si l'affectation au titre de la politique de cohésion de fonds qui viennent simplement s'ajouter à des ressources nationales considérables en faveur de l'utilisation de sources renouvelables pour produire de l'électricité – au moyen de tarifs de rachat et autres mesures – offre une valeur ajoutée importante. Il s'avère en tous cas difficile, voire impossible, d'apprécier les effets de cette affectation en l'absence d'informations concernant l'ampleur de l'aide concernée dans les États membres et le rendement généré par les investissements dans différents types d'énergies renouvelables. Une transparence beaucoup plus grande s'impose en ce qui concerne la justification des niveaux et types actuels de soutien et les hypothèses sous-jacentes en termes d'avancées technologiques futures, etc. Il est d'autant plus important d'ouvrir les décisions à un examen et un débat publics qu'elles sont appelées à avoir des implications à long terme pour les consommateurs, les contribuables et la compétitivité industrielle, et qu'elles s'inscrivent dans un contexte caractérisé par un degré d'incertitude supérieur à la normale.

Sans doute se justifierait-il davantage d'allouer au titre de la politique de cohésion des fonds destinés à soutenir des travaux de recherche axés sur la conception ou l'amélioration des technologies d'application des énergies renouvelables, ou à favoriser le développement d'industries produisant les installations et équipements requis. Ce type d'aide risque cependant d'être exclusivement efficace dans un nombre limité de régions ayant le potentiel de devenir compétitives dans les domaines concernés. Une argumentation plus générale consiste à encourager l'utilisation des énergies renouvelables dans les systèmes de chauffage urbain et de cogénération et pour le chauffage, la climatisation et l'éclairage de bâtiments individuels, car une démarche dans ce sens est susceptible d'atténuer les disparités entre régions en termes de conditions de vie tout en soutenant l'économie locale.

Le même raisonnement s'applique au soutien de systèmes axés sur l'efficacité énergétique de façon plus globale même s'il convient, en ce qui concerne les logements, d'instaurer un ensemble pondéré de mesures veillant notamment à instaurer un cadre général pour que le marché fonctionne efficacement et à prévoir des incitations à la hauteur des investissements requis. Ces mesures doivent également tenir explicitement compte du rendement tant social que personnel de ce type d'investissement en prévoyant un juste dosage de subventions et de prêts à des taux préférentiels divers.