

FR

2022

02

Rapport spécial

Efficacité énergétique dans les entreprises: des économies d'énergie, mais aussi des faiblesses dans la planification et la sélection des projets



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - XII
Introduction	01 - 20
Efficacité énergétique au sein de l'UE	01 - 15
Le rôle de la Commission et des États membres	16 - 20
Étendue et approche de l'audit	21 - 33
Observations	34 - 120
Le lien entre le financement de l'UE et les besoins des entreprises n'est pas clairement établi	34 - 64
La Commission n'a pas déterminé les besoins des entreprises en financements de l'UE	35 - 39
La plupart des États membres fixent des objectifs liés à l'efficacité énergétique dans les entreprises, mais pas nécessairement en lien avec les objectifs des PNAEE	40 - 45
Les aides prévues ont diminué ces dernières années, et la plupart des fonds sont concentrés dans quelques États membres	46 - 51
Les PO ont principalement alloué des subventions et n'ont pas justifié ce choix	52 - 64
Les procédures des États membres ont souvent encouragé l'efficience	65 - 106
La plupart des procédures de sélection exigent que les demandes présentent les économies d'énergie attendues, généralement validées par des audits énergétiques	67 - 73
Les autorités de gestion définissent généralement des normes minimales de performance	74 - 80
Les investissements dans l'efficacité énergétique peuvent être efficaces sans aide publique	81 - 88
Les indicateurs financiers, de puissants outils de performance, négligés par les autorités de gestion	89 - 106

Le cadre de performance actuel ne mesure pas la contribution globale du financement de l'UE	107 - 120
Le cadre commun de performance n'a pas permis de disposer d'informations consolidées sur les réalisations et les résultats	108 - 116
Selon les estimations, les projets d'efficacité énergétique financés par l'UE contribueront modestement aux objectifs de l'Union	117 - 120
Conclusions et recommandations	121 - 139
Annexes	
Annexe I – Analyse des projets figurant dans la base de données	
Annexe II – Caractéristiques de l'échantillon	
Acronymes, sigles et abréviations	
Glossaire	
Réponses de la Commission	
Calendrier	
Équipe d'audit	

Synthèse

I L'efficacité énergétique est un aspect clé pour l'UE, qui ambitionne d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. La réalisation de cet objectif passe par des améliorations plus importantes en matière d'efficacité énergétique.

II Tous les secteurs de l'économie ont le potentiel de contribuer à l'efficacité énergétique. Après nous être intéressés dans de récents rapports aux mesures prises au niveau des grandes industries, des bâtiments et des produits à forte intensité énergétique, nous avons décidé de compléter notre analyse par un examen du soutien aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises. Notre objectif était de fournir un nouvel éclairage analytique à partir des données relatives aux projets cofinancés par l'UE.

III Avec 2,4 milliards d'euros alloués pour la période 2014-2020, le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion ont été les fonds de l'UE qui ont œuvré le plus à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises.

IV Notre audit a consisté à déterminer si les fonds ont été dépensés à bon escient, en analysant si:

- la Commission et les États membres ont évalué si les fonds de l'UE ont été utilisés de manière appropriée eu égard aux objectifs d'efficacité énergétique;
- les procédures des États membres ont favorisé la sélection de projets efficents;
- les résultats obtenus grâce aux financements peuvent être démontrés.

V Alors que le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion offraient la possibilité de cofinancer des mesures favorisant l'efficacité énergétique dans les entreprises au moyen de la priorité d'investissement correspondante, la Commission et les États membres n'ont pas évalué le potentiel d'amélioration des entreprises ni justifié les besoins de celles-ci en matière de financement de l'UE au cours de la période 2014-2020.

VI Au niveau des programmes, nous avons constaté que la planification des fonds n'était pas en accord avec les priorités nationales en matière d'efficacité énergétique et ne justifiait donc pas le choix de l'instrument de financement.

VII Pour sélectionner les projets, les autorités ont demandé des estimations des économies d'énergie escomptées, validées par des experts. Elles ont également exigé que les projets démontrent qu'ils permettent de réaliser un minimum d'économies d'énergie et qu'ils respectent des critères d'efficience, tels que le ratio coûts-économies.

VIII Selon des estimations, nous avons constaté qu'il était moins coûteux d'économiser une unité d'énergie que de payer une quantité équivalente d'électricité, qui est la principale source d'énergie utilisée. Cela indique donc que, de manière générale, les investissements étaient efficents.

IX Les bénéficiaires ont utilisé des indicateurs financiers pour évaluer la viabilité des projets et en particulier le délai de récupération. Toutefois, la plupart des autorités n'ont pas utilisé ce type d'indicateurs lors de la sélection. Des délais de récupération supérieurs à la durée de vie de l'investissement signifiaient que les projets avaient une efficience moindre, c'est-à-dire un coût plus élevé pour atteindre le même volume d'économies d'énergie. L'utilisation de critères d'efficience n'a pas réduit le coût moyen des économies d'énergie.

X Les indicateurs mesurant les améliorations en matière d'efficacité énergétique dans les entreprises sont propres à chaque programme et ne peuvent donc pas être agrégés au niveau de l'UE. La période de programmation actuelle (2021-2027) fixe des indicateurs de performance communs pour l'efficacité énergétique, mais ceux-ci manquent de cohérence avec d'autres exigences de l'UE en matière d'établissement de rapports et laissent une marge de manœuvre en permettant d'inclure les investissements en faveur des énergies renouvelables dans le suivi des projets d'efficacité énergétique.

XI Nous avons extrapolé la moyenne des économies d'énergie attendues pour chaque euro investi dans les projets issus de notre échantillon à l'ensemble de la base de données des projets d'efficacité énergétique. Le résultat indique que les économies potentielles pour l'ensemble des programmes représentent, par année, environ 0,3 % de l'effort d'économie annuel que l'EU-27 doit réaliser pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique actuellement fixés pour 2030.

XII Nous recommandons à la Commission:

- o d'évaluer la contribution, potentielle et réelle, des fonds de la politique de cohésion à l'efficacité énergétique;
- o de vérifier si le choix de l'instrument de financement est dûment justifié.

Introduction

Efficacité énergétique au sein de l'UE

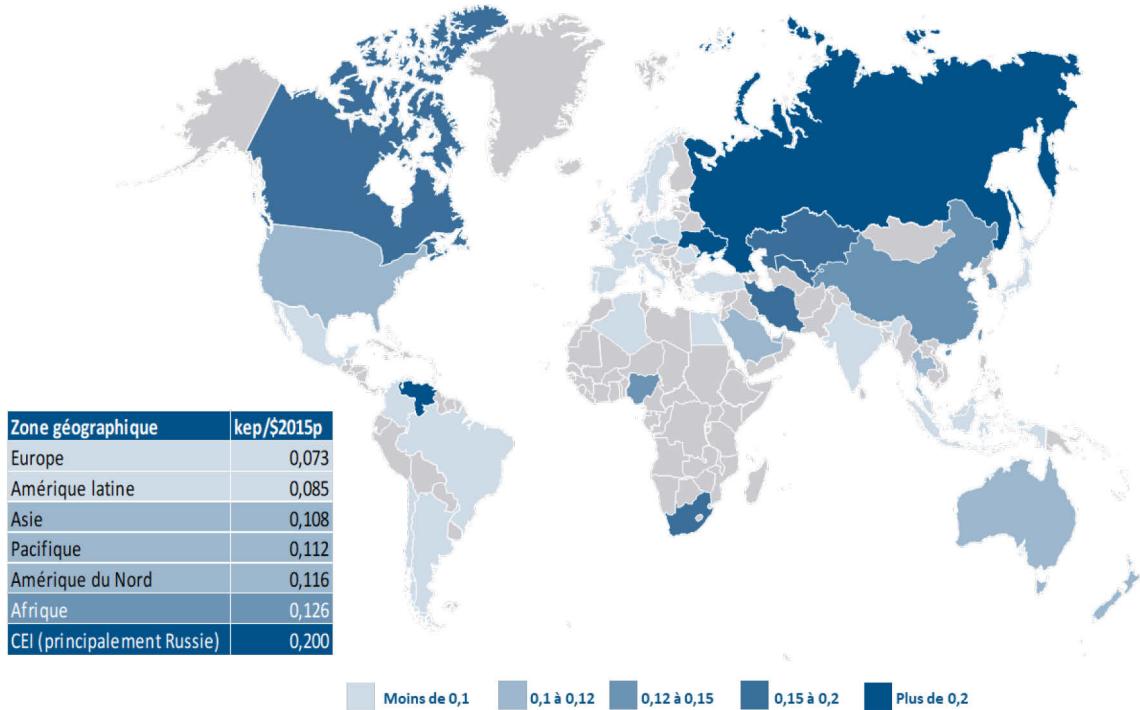
01 L'efficacité énergétique est un aspect clé pour l'UE, qui ambitionne d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. Cette ambition trouve son expression dans le pacte vert pour l'Europe et l'«Ajustement à l'objectif 55» de la Commission. La recherche de l'efficacité énergétique passe nécessairement par l'amélioration du rapport entre le résultat et l'énergie consommée pour l'obtenir, c'est-à-dire une réduction de la consommation d'énergie nécessaire pour parvenir au même résultat ou l'obtention de résultats supérieurs à consommation d'énergie égale.

02 L'amélioration de l'efficacité énergétique contribue à réduire l'intensité énergétique de l'économie, soit le rapport entre la consommation intérieure brute d'énergie et le produit intérieur brut (PIB). Par ailleurs, l'intensité énergétique diminue sous l'effet de changements économiques structurels tels que le passage d'une activité manufacturière à une activité de services.

03 Selon le Conseil mondial de l'énergie¹, bien que la consommation d'énergie par habitant y soit relativement élevée, l'Europe est la région qui affiche l'intensité énergétique primaire la plus faible par unité de PIB à parité de pouvoir d'achat. En d'autres termes, elle parvient assez efficacement à convertir l'énergie en PIB. La *figure 1* présente l'intensité énergétique des différents pays et zones géographiques en 2019.

¹ Conseil mondial de l'énergie, *Efficacité énergétique: la voie directe vers l'énergie durable*, 2016.

Figure 1 – L'intensité énergétique en 2019



Source: *Global Energy Statistical Yearbook 2020*, Enerdata.

04 Même si des progrès sont visibles, l'Agence internationale de l'énergie a jugé qu'il était possible de réduire l'intensité énergétique en Europe d'au moins 2,5 % par an entre 2017 et 2030². La Commission européenne estime que le potentiel économique lié à la réduction de la consommation finale d'énergie d'ici à 2030 par rapport au statu quo est de 16 % pour le secteur commercial et de 23,5 % pour l'industrie³.

05 L'UE a fixé des objectifs pour améliorer l'efficacité énergétique: la réduction de la consommation finale d'énergie de 20 % à l'horizon 2020 et de 32,5 % à l'horizon 2030 par rapport aux projections du scénario de référence de 2007 pour ces deux années, établies selon le modèle PRIMES⁴. La Commission européenne estime que les objectifs de l'UE existants en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique

² Agence internationale de l'énergie, *Annual average change in energy intensity by region and scenario, 1990-2030*.

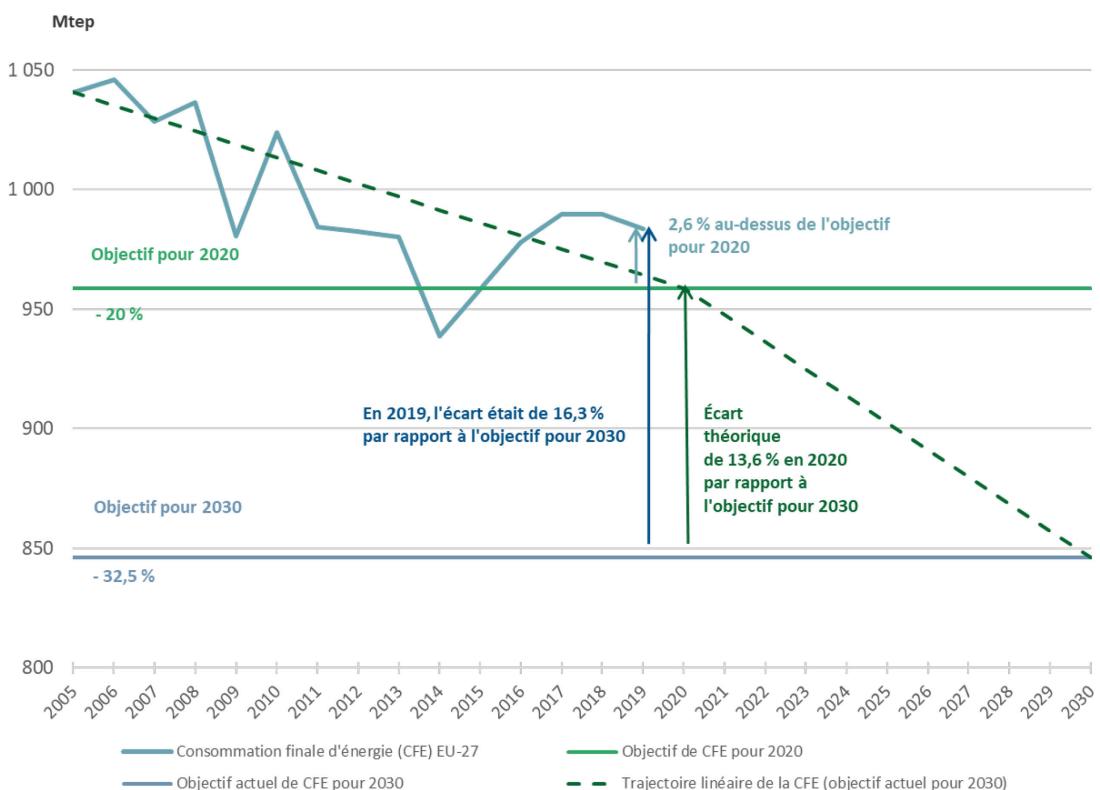
³ Tableau 1 de l'étude de la Commission européenne intitulée *Technical assistance services to assess the energy savings potentials at national and European level, Summary of EU results*, février 2021.

⁴ Commission européenne (2008), *EU-27 Energy baseline scenario – Update 2007*.

permettront de réduire les émissions de l'Union d'environ 45 % d'ici à 2030⁵. Récemment, dans l'optique de parvenir à la neutralité climatique en 2050, elle a proposé d'améliorer davantage l'efficacité énergétique en réduisant la consommation finale d'énergie de 36 % à l'horizon 2030, par rapport aux projections du scénario de référence de 2007⁶.

06 La Commission analyse les progrès globalement accomplis par les États membres pour atteindre les objectifs de l'UE pour 2020 et 2030. Sa dernière évaluation montre qu'en 2019, la consommation finale d'énergie de l'UE était de 2,6 % supérieure à l'objectif de l'Union pour 2020, tel qu'adapté pour l'EU-27 (voir *figure 2*)⁷.

Figure 2 – Progrès accomplis dans le respect des engagements de l'UE en matière d'efficacité énergétique



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la DG ENER, 2020.

⁵ Parlement européen, *European policies on climate and energy towards 2020, 2030 and 2050*, IPOL_BRI(2019)631 047.

⁶ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique (refonte), COM(2021) 558 final du 14 juillet 2021.

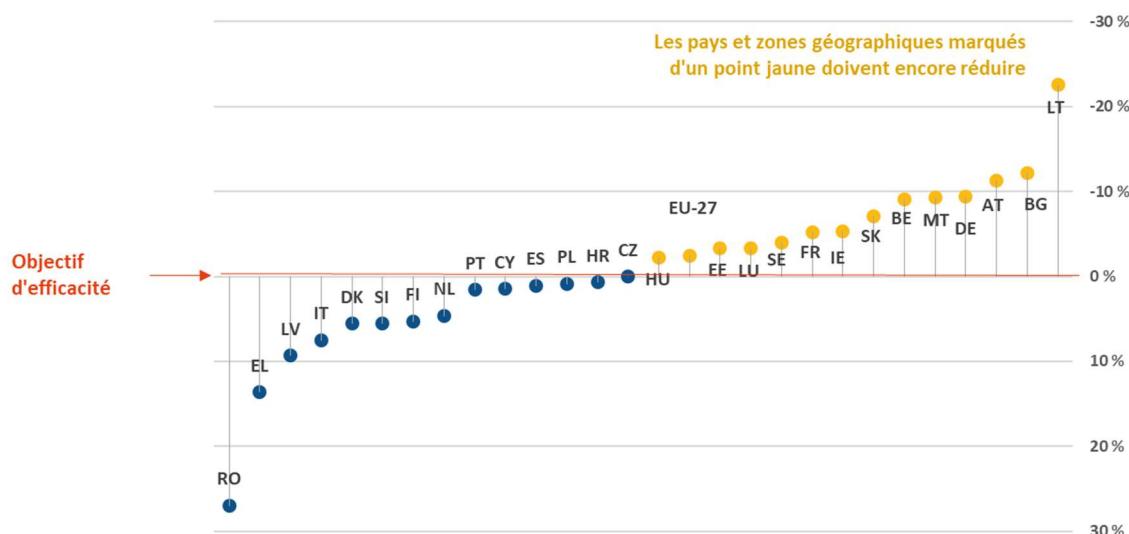
⁷ Rapport «État de l'union de l'énergie 2021 – Contribuer au pacte vert pour l'Europe et à la relance de l'Union», COM(2021) 950 final, p. 13.

07 Les États membres ont des objectifs individuels en matière de réduction de leur consommation d'énergie ou de leur intensité énergétique. Ils fixent les objectifs nationaux en tenant compte de considérations économiques et structurelles, et contribuent en ceci à la réalisation de l'objectif global de l'UE en matière d'efficacité énergétique.

08 Depuis 2014, la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, l'Estonie, la France, la Lituanie, l'Autriche et la Suède avaient pour objectif de réduire leur consommation, tandis que d'autres États membres devaient maintenir ou freiner la croissance de leur pour que l'objectif global de l'UE en matière d'efficacité énergétique puisse être atteint.

09 La *figure 3* montre qu'en 2019, avant que ne frappe la crise liée à la COVID-19, 13 des 27 États membres (représentés en jaune), parmi lesquels figurent tous les États membres poursuivant un objectif de réduction de leur consommation d'énergie, se trouvaient au-dessus de leurs objectifs indicatifs pour 2020.

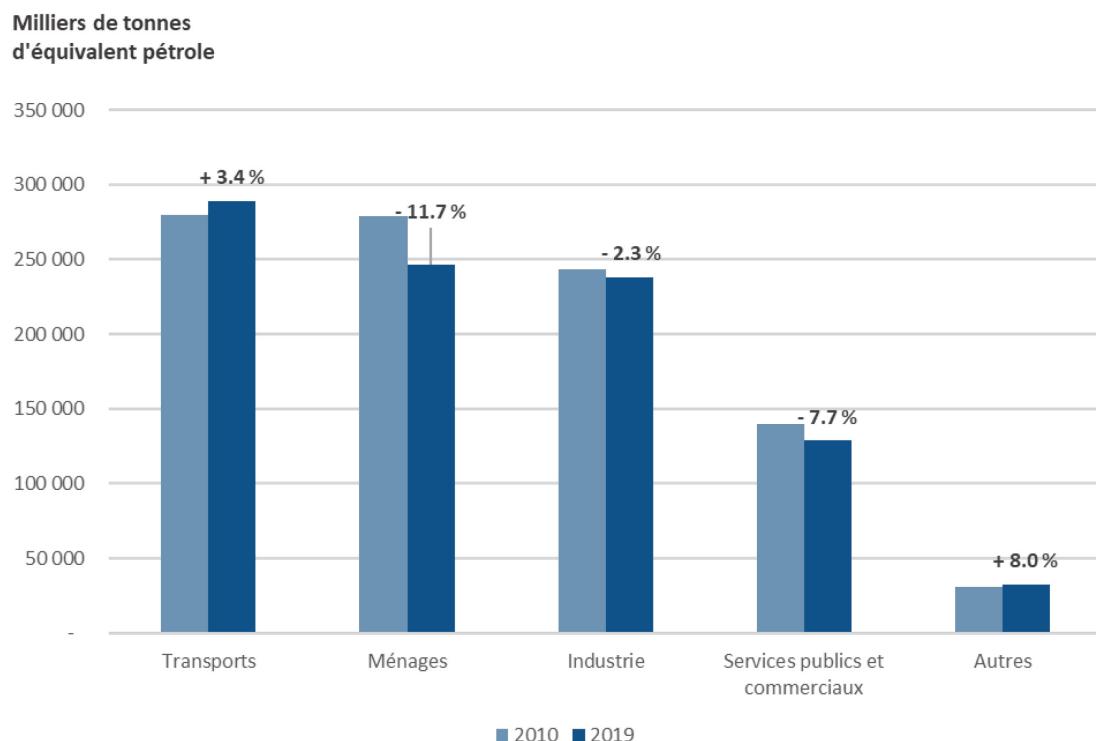
Figure 3 — Consommation finale d'énergie en 2019 par rapport à l'objectif pour 2020



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la DG ENER (2021).

10 Les différents secteurs de l'économie devraient contribuer à des niveaux variés à la réduction de la consommation globale d'énergie. La *figure 4* présente une ventilation de la contribution des différents secteurs à la baisse de la consommation d'énergie dans l'UE en 2019 par rapport à 2010. En 2019, l'industrie restait le troisième plus grand consommateur final d'énergie dans l'EU-27, avec une part de 26 %.

Figure 4 – Consommation finale d'énergie de l'EU-27 par secteur en 2019 par rapport à 2010



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par Eurostat et le rapport du JRC intitulé *Energy Consumption and Energy Efficiency trends in the EU-28, 2000-2018*.

11 Les entreprises peuvent faire partie de tous les secteurs représentés, à l'exception des ménages. La Commission définit une entreprise comme toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique⁸. Nous utiliserons cette définition tout au long du rapport.

⁸ Article premier de l'annexe de la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO L 124 du 20.5.2003, p. 36).

12 La directive relative à l'efficacité énergétique⁹ est le principal instrument juridique dans le domaine de l'efficacité énergétique. Elle impose aux États membres de prendre des mesures pour atteindre leur objectif national d'efficacité énergétique et ainsi contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE. Les États membres décrivent en détail, dans leurs plans nationaux d'action en matière d'efficacité énergétique (PNAEE), les mesures prises dans les secteurs de la fourniture, du transport, de la distribution et de l'utilisation finale de l'énergie¹⁰.

13 Les États membres doivent élaborer et présenter leurs PNAEE, des documents stratégiques qui définissent une approche cohérente pour améliorer l'efficacité énergétique au niveau national. Ils proposent des mesures, qu'ils accompagnent d'une estimation des financements nécessaires, y compris à partir des fonds de l'UE¹¹. Les États membres fournissent parfois eux-mêmes des financements conséquents, conformément à leurs PNAEE, pour soutenir les mesures proposées.

14 Outre la fixation d'objectifs de réduction de la consommation énergétique de l'UE et le suivi de leur réalisation conformément à la directive sur l'efficacité énergétique et au règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat¹², l'UE soutient l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises au moyen de mécanismes de financement supplémentaires, tels que les fonds de la politique de cohésion ou ceux pour la recherche et l'innovation. Nous estimons le montant total des fonds de l'UE prévus à environ 3,8 milliards d'euros.

⁹ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique ([JO L 315 du 14.11.2012, p. 1](#)).

¹⁰ Décision d'exécution 2013/242/UE de la Commission du 22 mai 2013 établissant un modèle pour les plans nationaux d'action en matière d'efficacité énergétique conformément à la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil ([JO L 141 du 28.5.2013, p. 48](#)).

¹¹ [SWD\(2013\) 180 final](#), section 3.1.9.

¹² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat ([JO L 328 du 21.12.2018, p. 1](#)).

15 Les financements de l'UE en faveur de l'efficacité énergétique sont majoritairement acheminés vers les entreprises par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), qui prévoient jusqu'à 2,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, soit environ 60 % du montant total de 3,8 milliards d'euros. La majorité des fonds de la politique de cohésion (93 %) passe par le FEDER et le reste, par le FC.

Le rôle de la Commission et des États membres

16 Au sein de la Commission, la direction générale de l'énergie élaboré et met en œuvre la politique énergétique de l'UE. Elle met au point des propositions visant à promouvoir l'efficacité énergétique, supervise la mise en œuvre des directives et suit les progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des objectifs en matière d'énergie.

17 La direction générale de la politique régionale et urbaine et les États membres sont chargés conjointement de la gestion du FEDER et du FC. Par conséquent, la Commission partage avec les États membres la responsabilité de l'efficience et de l'efficacité des dépenses.

18 En pratique, les États membres élaborent des accords de partenariat et des programmes opérationnels (PO) et désignent des autorités de gestion chargées de gérer et de mettre en œuvre les PO. Ces derniers fixent des priorités et le financement correspondant, dans la limite de la dotation nationale.

19 Les priorités des PNAEE devraient servir à déterminer la nature de l'aide accordée dans le cadre de la priorité d'investissement dans l'efficacité énergétique¹³. Les autorités de gestion peuvent accorder un soutien financier au titre des PO sous la forme de subventions ou au moyen d'instruments financiers (par exemple des prêts).

20 La Commission approuve les PO élaborés par les États membres au début de la période financière et contrôle l'exécution de ces programmes en participant aux comités de suivi et en examinant les rapports annuels de mise en œuvre. Enfin, elle évalue les résultats du financement.

¹³ Commission européenne, *Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments*, 2014, section 2.1.

Étendue et approche de l'audit

21 L'UE a récemment convenu de revoir à la hausse ses ambitions en matière de climat. Après nous être intéressés dans de récents rapports aux mesures prises au niveau des grandes industries¹⁴, des bâtiments¹⁵ et des produits¹⁶ à forte intensité énergétique, nous avons décidé de compléter notre analyse par un examen spécifique du soutien aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises acheminé par le biais du FEDER et du FC, les principaux canaux de financement de l'UE.

22 Notre objectif était de rendre les données sur les projets cofinancés par l'UE en matière d'efficacité énergétique plus accessibles aux parties prenantes et de fournir de nouvelles informations analytiques sur la base de ces données.

23 La question d'audit principale était la suivante:

«Les fonds de la politique de cohésion consacrés par l'UE à l'efficacité énergétique dans les entreprises ont-ils été dépensés à bon escient?»

24 Afin de répondre à cette question, nous avons répondu aux trois sous-questions ci-après.

- a) La Commission et les États membres ont-ils évalué si les fonds de l'UE ont été utilisés de la manière la plus appropriée eu égard aux objectifs d'efficacité énergétique?
- b) Les États membres ont-ils utilisé des procédures permettant de sélectionner des projets efficents?

¹⁴ Rapport spécial n° 18/2020 intitulé «Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE: l'allocation de quotas à titre gratuit devrait être mieux ciblée».

¹⁵ Rapport spécial n° 21/2012 intitulé «Rentabilité des investissements consacrés à l'efficacité énergétique dans le cadre de la politique de cohésion» et rapport spécial n° 11/2020 intitulé «Efficacité énergétique des bâtiments: donner plus d'importance à la rentabilité».

¹⁶ Rapport spécial n° 01/2020 intitulé «Actions de l'UE dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique: une contribution importante à l'efficacité énergétique, malgré des retards considérables et un non-respect de la réglementation».

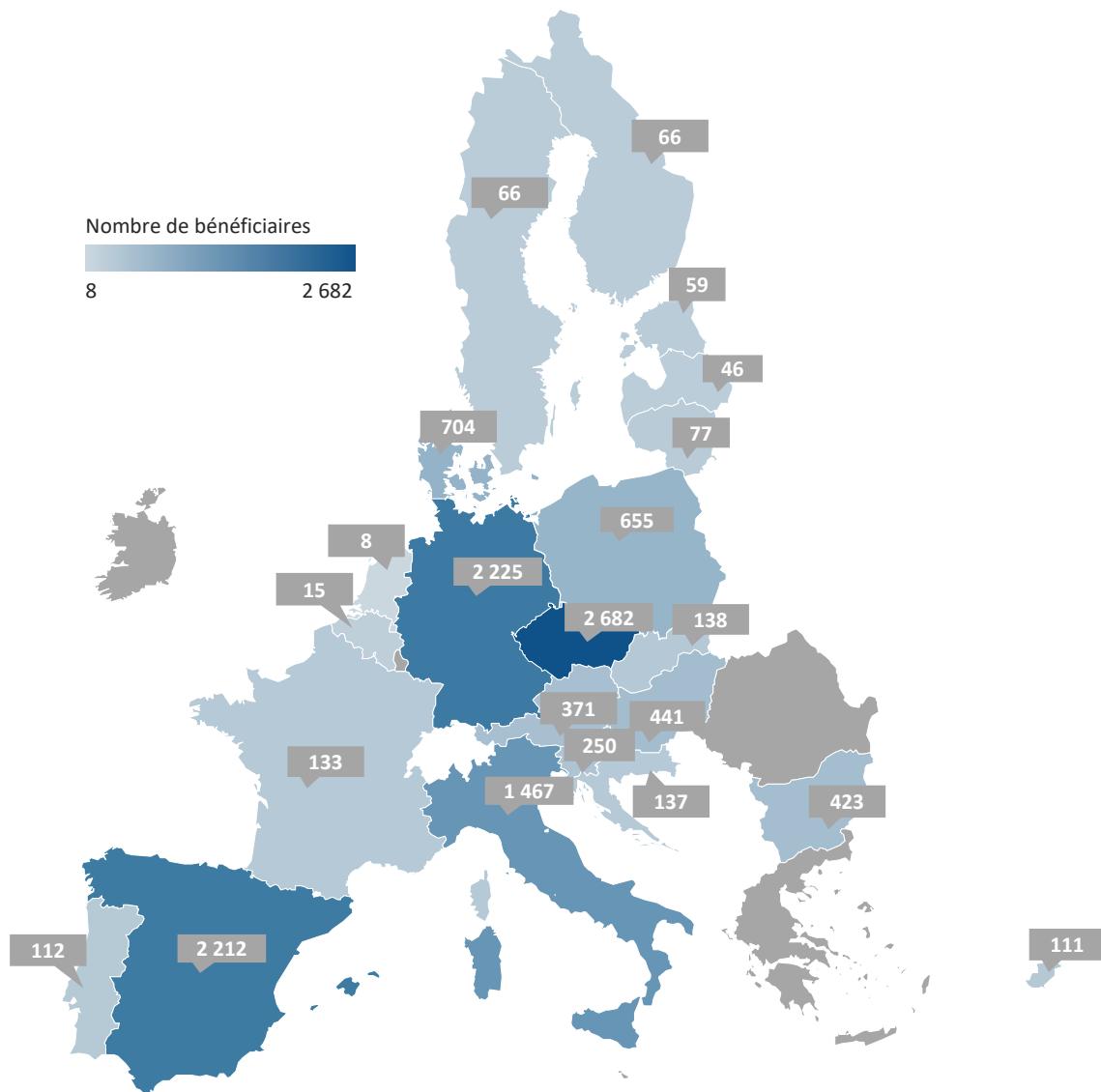
- c) Les résultats des projets peuvent-ils démontrer une amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises?

25 Nous avons porté notre attention sur l'efficience et l'efficacité des investissements cofinancés par l'UE en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises au sein de l'EU-27 au cours de la période de programmation 2014-2020.

26 Nous avons examiné les travaux tant de la Commission que des États membres et, en particulier, la manière dont ils ont planifié et utilisé le FEDER et le FC pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique et soutenir des projets efficents et efficaces. Enfin, nous avons évalué le cadre de suivi et les résultats réels des projets cofinancés.

27 Sur la base des informations fournies par les États membres, nous avons dressé une liste de plus de 12 000 projets présentés comme consacrés à l'efficacité énergétique (situation à la fin octobre 2020). Ces projets, financés par des subventions, sont situés dans 22 États membres et relèvent de 83 PO. La [figure 5](#) montre leur répartition géographique et leur concentration en fonction du nombre de projets. L'[annexe I](#) présente un aperçu des informations relatives aux projets communiquées par les autorités.

Figure 5 – Cartographie des projets



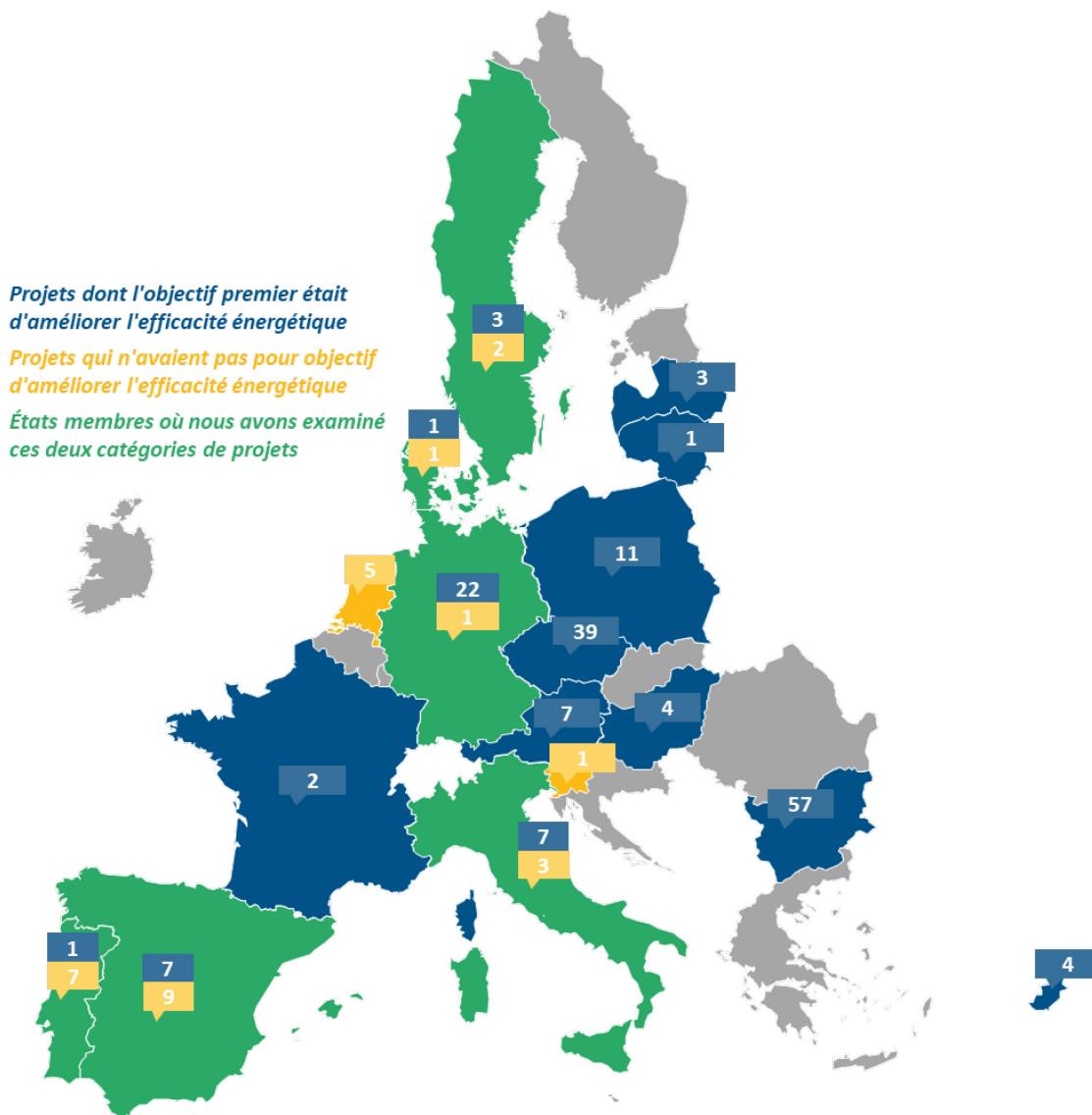
Les pays représentés en gris n'ont pas prévu de fonds ni sélectionné de projets en matière d'efficacité énergétique.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations relatives aux projets communiquées par les autorités de gestion.

28 Sur la base de la brève description fournie par les autorités, nous avons constaté qu'au moins 18 % des projets, représentant à minima 11 % des fonds sélectionnés, n'étaient pas consacrés à l'efficacité énergétique.

29 Dans la liste des projets, nous avons sélectionné ceux qui étaient achevés (environ 5 000 projets) et en avons tiré un échantillon statistique de 198 projets, selon la méthode du sondage en unités monétaires, afin d'analyser le soutien financier reçu, ainsi que sa contribution au domaine d'application et aux résultats du projet. Parmi les projets sélectionnés, le FEDER en a financé 195 relevant de 40 PO et répartis dans 16 États membres, les trois autres projets, tous issus d'un même PO d'un autre État membre, étant financés par le FC. La [figure 6](#) montre leur répartition géographique et l'[annexe II](#) présente une vue d'ensemble des caractéristiques des projets retenus dans l'échantillon.

Figure 6 – Notre échantillon de projets



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations relatives aux projets communiquées par les autorités de gestion et figurant dans les dossiers de demande.

30 Nous avons constaté que notre échantillon de 198 projets comportait 163 projets d'investissement dans l'efficacité énergétique et 6 projets liés à des conseils et des audits dans le domaine de l'énergie (ces derniers en Allemagne, en Lituanie et en Suède), qui représentaient pas moins de 85 % des projets.

31 Outre ces projets, notre échantillon en comprenait 29 d'une autre nature (soit 15 %) que nous ne pouvons considérer comme relevant de l'efficacité énergétique et dont 12 portaient sur les énergies renouvelables.

32 En ce qui concerne les projets d'investissement dans l'efficacité énergétique que nous avons sélectionnés, nous avons évalué les économies d'énergie qu'ils ont générées et leur efficience en examinant les documents les concernant ainsi que les réponses à l'enquête envoyée à tous les bénéficiaires retenus dans notre échantillon. Les questions posées visaient à recueillir des informations supplémentaires sur l'investissement (en l'occurrence, le calendrier, la mesure dans laquelle des indicateurs de performance financière ont été utilisés, la durée de vie de l'investissement et les économies d'énergie réalisées), la source d'énergie utilisée et son coût, ainsi que l'avis des bénéficiaires quant à l'utilité des fonds de l'UE pour leurs projets. Nous avons reçu des réponses pour 142 des 163 projets d'efficacité énergétique (soit 87 %).

33 Nous n'avons examiné ni les projets financés exclusivement au moyen d'instruments financiers ni les questions relatives à l'éligibilité, à la légalité et à la régularité, y compris le respect des règles relatives à l'intensité de l'aide.

Observations

Le lien entre le financement de l'UE et les besoins des entreprises n'est pas clairement établi

34 Nous avons évalué si les fonds de l'UE avaient été correctement planifiés à la lumière des objectifs d'efficacité énergétique. Nous estimons qu'une bonne planification doit présenter les caractéristiques suivantes:

- a) la Commission détermine le potentiel d'efficacité énergétique et justifie les besoins de financement public des entreprises avant d'établir la priorité portant sur l'efficacité énergétique dans les entreprises;
- b) le financement au titre des PO est conforme aux objectifs définis dans le cadre des PNAEE;
- c) une bonne absorption des fonds au sein des différents PO est encouragée;
- d) les autorités peuvent justifier que l'instrument de financement choisi constituait un moyen rentable d'atteindre les objectifs d'efficacité énergétique.

La Commission n'a pas déterminé les besoins des entreprises en financements de l'UE

35 Nous avons évalué les travaux de la Commission qui ont précédé l'établissement de la priorité d'investissement intitulée «efficacité énergétique dans les entreprises». Nous avons également examiné les résultats obtenus avec les outils de modélisation utilisés par la Commission (modèle PRIMES) ainsi que les résultats de l'analyse d'impact du FEDER et du FC pour la période 2014-2020. Nous avons cherché à déterminer quelles données pouvaient nous renseigner sur le potentiel des entreprises et sur les besoins de financement public à prendre en compte dans le cadre de dépenses prévu.

36 Les outils de modélisation ont fourni des données sur la consommation d'énergie et sur le potentiel d'économies en la matière pour chaque secteur d'activité (bâtiments, transports et industrie), mais pas pour les entreprises en particulier. Étant donné que les États membres rassemblent des données statistiques sectorielles en utilisant un système européen commun de classification qui ne distingue pas les entreprises au sein de chaque secteur, il est difficile d'obtenir des données spécifiques à leur sujet.

37 L'analyse d'impact du FEDER et du FC était, quant à elle, plus générale, et traitait plus largement des objectifs thématiques sans s'attacher aux priorités de financement proposées. Elle n'a ni abordé le potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises, ni recensé les besoins de financement public spécifiques de ces dernières dans ce domaine.

38 Les règlements relatifs aux fonds de la politique de cohésion ont proposé que le FEDER et le FC soutiennent toutes les entreprises, et non certains secteurs, par l'intermédiaire de la priorité d'investissement «favoriser l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables dans les entreprises».

39 L'analyse d'impact du FEDER et du FC ne contenait aucune estimation de la contribution de ces fonds aux objectifs d'efficacité énergétique¹⁷ ni de la performance attendue de l'argent investi dans ces entreprises.

La plupart des États membres fixent des objectifs liés à l'efficacité énergétique dans les entreprises, mais pas nécessairement en lien avec les objectifs des PNAEE

40 Les PNAEE devraient servir de base pour déterminer les besoins de financement en matière d'efficacité énergétique dans les entreprises – y compris en provenance de l'UE – et la nature de ce soutien financier. Les deniers publics devraient plus particulièrement financer les domaines où les objectifs fixés dans les PNAEE peinent à être atteints. De plus, une forte cohérence devrait exister entre les documents stratégiques relatifs à l'efficacité énergétique et les documents stratégiques du FEDER/FC (accord de partenariat et PO)¹⁸.

¹⁷ Document de travail des services de la Commission SEC(2011) 1138 final du 6 octobre 2011.

¹⁸ *Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments*, 2014.

4.1 Dans notre échantillon, les États membres ont fixé des «objectifs spécifiques» dans leurs PO nationaux ou régionaux (voir *encadré 1* pour les programmes retenus dans l'échantillon). La plupart des programmes (73 %) comportent des objectifs directement liés à l'efficacité énergétique dans les entreprises, et d'autres (15 %) possèdent un «objectif spécifique» qui peut être considéré comme équivalent, à savoir la réduction des émissions de CO₂. Les 12 % restants ont des objectifs assez éloignés du concept d'efficacité énergétique dans les entreprises.

Encadré 1

Exemples d'«objectifs spécifiques» des PO

Objectifs d'efficacité énergétique

- Amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises (certains programmes au Danemark, en Espagne, en Pologne, au Portugal et en Suède)
- Amélioration de l'efficacité énergétique et accroissement de l'utilisation des énergies renouvelables dans les entreprises (Tchéquie, Allemagne, Italie et Hongrie)
- Augmentation des économies d'énergie réalisées par les entreprises (Allemagne, Chypre et Lettonie)
- Augmentation annuelle d'environ 5 % de l'efficacité énergétique (Autriche)
- Réduction de l'intensité énergétique de l'économie (Bulgarie) ou des installations industrielles (Lituanie)

Objectifs de réduction des émissions de CO₂

- Réduction des émissions de CO₂ des entreprises (Allemagne et Suède)

Autres objectifs sans lien avec l'efficacité énergétique dans les entreprises

- Réduction de la consommation d'énergie dans les villes de plus de 30 000 habitants (Danemark)
- Augmentation de la part de l'innovation (Pays-Bas et Pologne)
- Accroissement de la compétitivité internationale des PME (Slovénie)

42 Dans les États membres couverts par l'audit, les PNAEE définissent des mesures d'efficacité énergétique pour différents secteurs d'activité. Ils ne comportent cependant pas d'analyse spécifique du potentiel et des besoins des entreprises (la directive relative à l'efficacité énergétique ne l'exige pas). Comme nous l'indiquions dans notre rapport spécial n° 11/2020¹⁹, pour des raisons de calendrier, les besoins recensés par les États membres dans les PNAEE n'ont pas pu être dûment pris en compte lors de la conception des PO de la période 2014-2020.

43 La définition d'une priorité assez générale au niveau de l'UE a permis aux États membres d'adapter le soutien à leurs besoins spécifiques. Dans les PO, la priorité d'investissement portant sur l'efficacité énergétique dans les entreprises n'était toutefois pas clairement liée à l'évaluation des besoins exposée dans les PNAEE de la plupart des 17 États membres que nous avons examinés.

44 La Bulgarie et la Slovénie font figure d'exception et ont établi, dans leurs programmes, un lien spécifique entre l'objectif d'efficacité énergétique dans les entreprises et les PNAEE. L'Espagne, la France, l'Italie et Chypre (sept programmes en tout) ont pour leur part introduit une exigence de cohérence entre les projets et les stratégies nationales ou régionales.

45 Pour la nouvelle période de programmation, le règlement portant dispositions communes²⁰ exige explicitement de la Commission qu'elle tienne compte, lorsqu'elle approuve les PO, des défis pertinents recensés dans les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, qui remplacent les PNAEE en 2021.

¹⁹ Cour des comptes européenne, [rapport spécial n° 11/2020](#) intitulé «Efficacité énergétique des bâtiments: donner plus d'importance à la rentabilité».

²⁰ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas ([JO L 231 du 30.6.2021, p. 159](#)).

Les aides prévues ont diminué ces dernières années, et la plupart des fonds sont concentrés dans quelques États membres

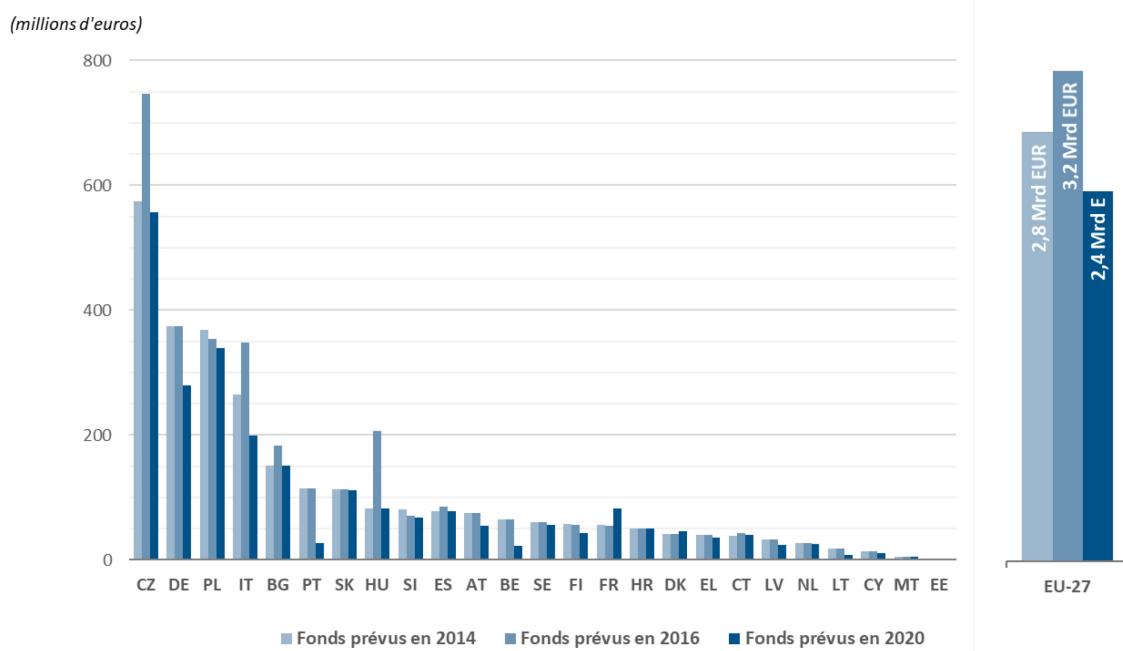
46 Le règlement portant dispositions communes²¹ pour la période 2014-2020 donne la priorité aux dépenses propices à la croissance, y compris dans le domaine de l'efficacité énergétique. Lorsque les États membres décident de soutenir financièrement l'efficacité énergétique dans les entreprises, ils doivent faire coïncider le financement avec les besoins recensés afin d'utiliser au mieux les ressources prévues dans le cadre de dépenses de l'UE.

47 Nous avons recensé 24 États membres qui prévoient des fonds en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises dans le cadre de 110 PO (situation début 2020), dont sept étaient des programmes de coopération territoriale.

48 Au total, les fonds alloués pour la période s'élevaient initialement à 2,8 milliards d'euros. Les États membres les ont portés à 3,2 milliards d'euros en 2016, avant de les ramener à 2,4 milliards d'euros en 2020. La *figure 7* présente ces évolutions.

²¹ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche ([JO L 347 du 20.12.2013, p. 320](#)).

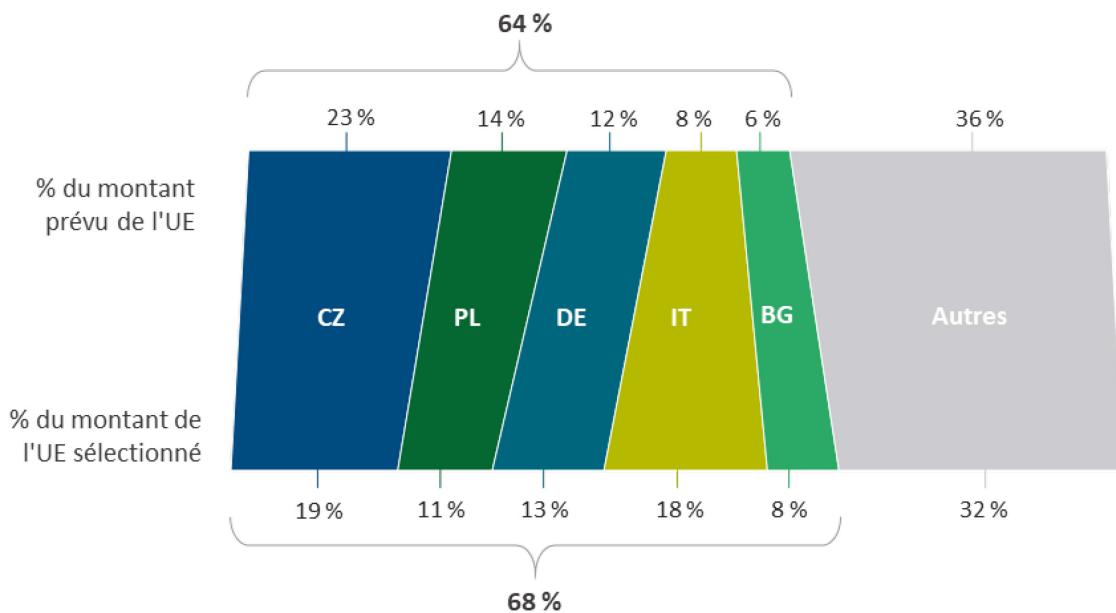
Figure 7 — Diminution progressive du montant du FEDER/FC prévu pour l'efficacité énergétique dans les entreprises (EU-27)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données du SFC (système de communication sur les fonds structurels de l'Union européenne) tirées des programmes des États membres et des programmes de coopération territoriale.

49 Cinq États membres (EU-27) concentraient 64 % de la dotation en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises. Ils avaient provisoirement sélectionné des projets représentant 68 % du total des fonds (voir [figure 8](#)).

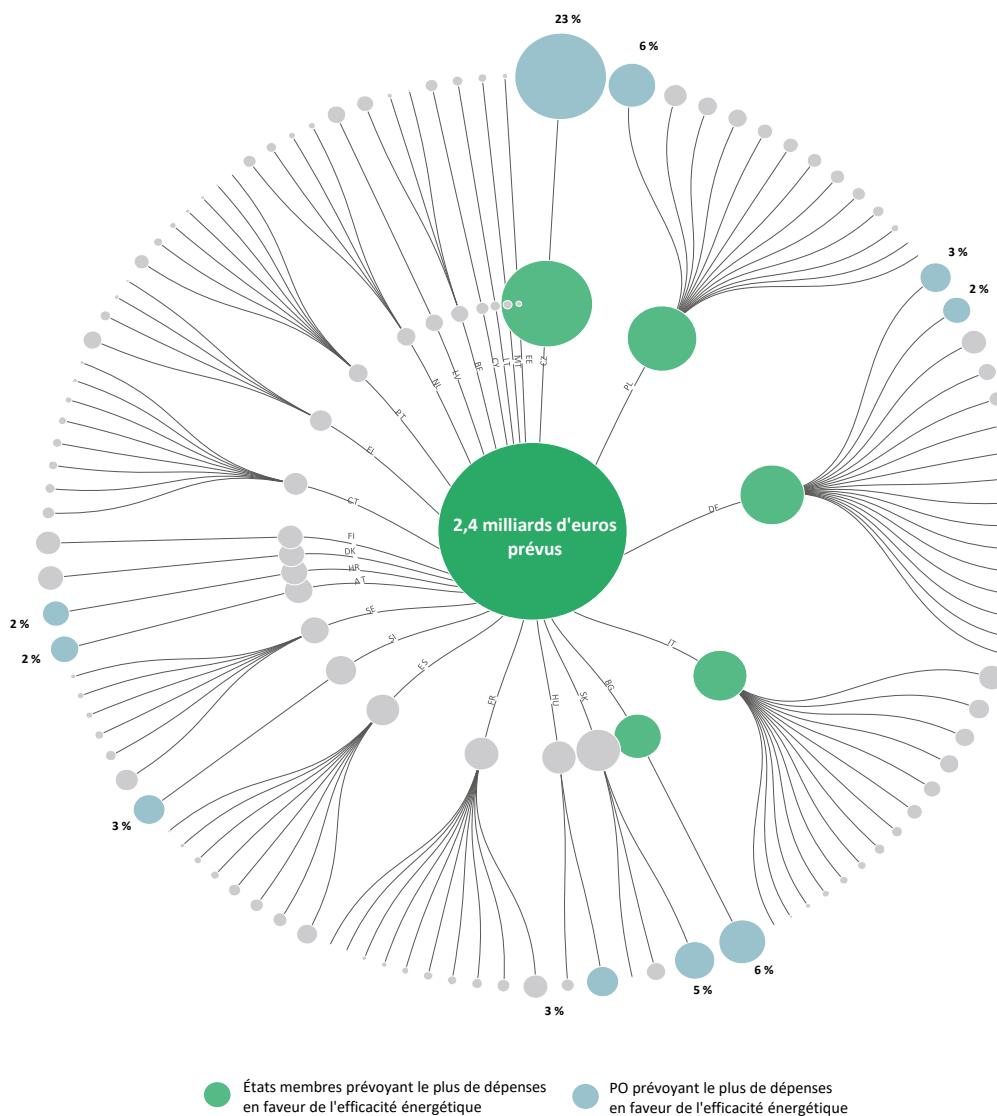
Figure 8 – Montants prévus et sélectionnés au titre du FEDER/FC en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises (EU-27)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données du SFC (situation fin 2020) extraites d'Infoview (DG REGIO) en avril 2021.

50 Des 110 PO mentionnés plus haut, 10 représentaient 55 % du total des fonds prévus pour l'efficacité énergétique dans les entreprises (voir *figure 9*) et 49 % des fonds destinés aux opérations sélectionnées. Le reste des fonds alloués en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises se répartissaient donc entre les 100 autres PO, ce qui a donné lieu, le plus souvent, à des dotation très faibles (2 % au mieux de la dotation totale de l'EU-27 en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises).

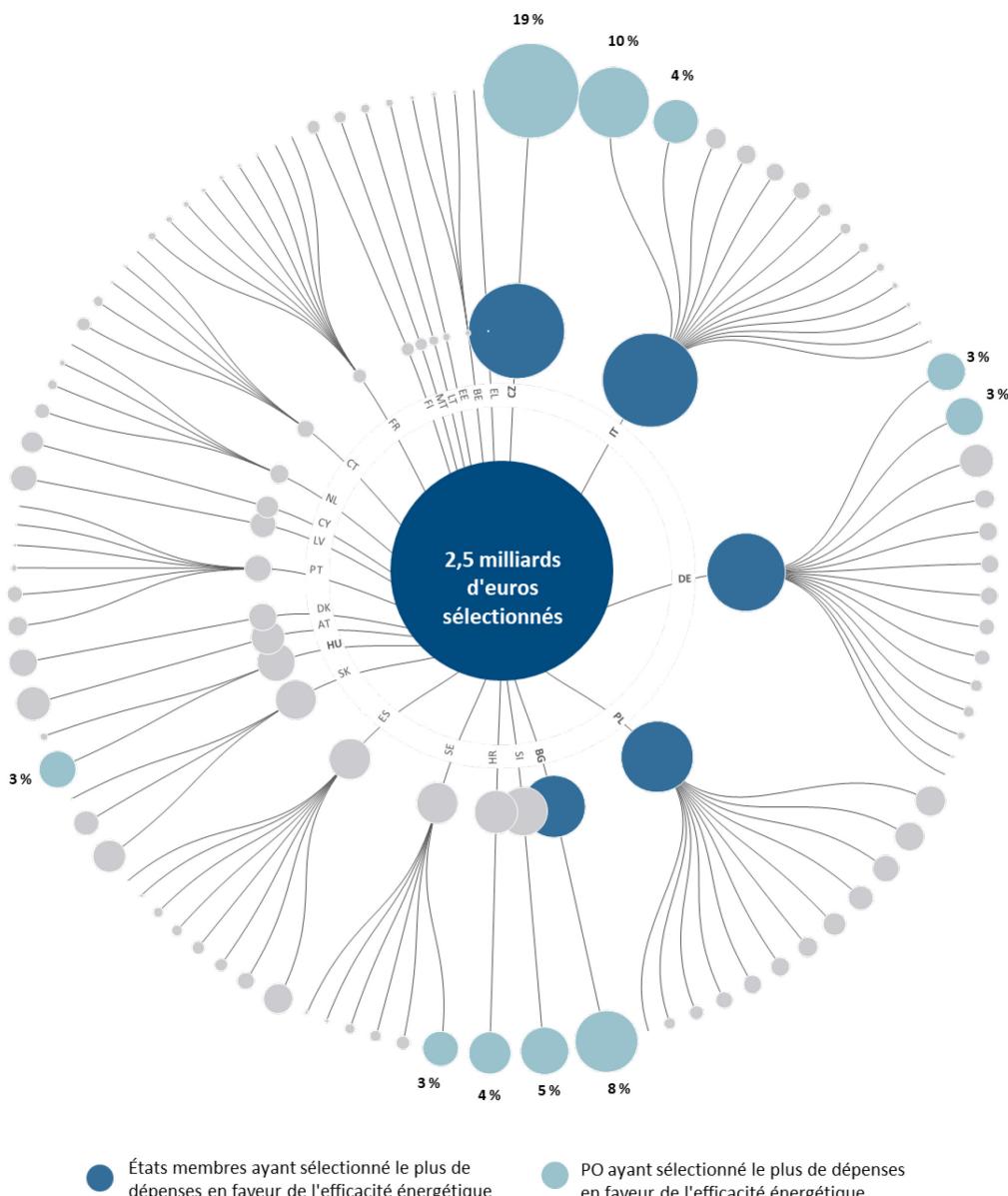
Figure 9 – Ventilation des fonds prévus entre les différents États membres et programmes (EU-27)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données financières du SFC (situation fin 2020).

51 Selon les données communiquées par les États membres à la Commission, les PO avaient intégralement alloué les fonds prévus en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises à la fin de 2020 (105 % des fonds prévus). Les 10 PO les plus importants, au regard des montants prévus pour l'efficacité énergétique dans les entreprises, avaient sélectionné, en moyenne, des opérations pour un montant plus élevé que prévu (110 %) et dans des proportions supérieures aux 100 autres PO. Ces derniers avaient sélectionné des opérations représentant en moyenne jusqu'à 85 % des fonds prévus. La [figure 10](#) montre la part des fonds alloués aux opérations sélectionnées.

Figure 10 — Ventilation des fonds alloués aux opérations sélectionnées entre les différents États membres et programmes (EU-27)



Les PO ont principalement alloué des subventions et n'ont pas justifié ce choix

52 Les autorités de gestion doivent justifier le choix des instruments de financement jugés appropriés pour atteindre les objectifs de l'intervention de manière efficiente. Nous avons examiné si les PO contiennent des justifications et s'ils détaillent la manière dont ces instruments de financement sont structurés.

53 Conformément au règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020, les autorités doivent réaliser une évaluation ex ante avant de prendre la décision de verser des fonds de l'UE au moyen d'instruments financiers. Elles n'ont pas à justifier leur choix lorsqu'elles utilisent des subventions. Dans certains cas, les autorités ont expliqué dans leurs réponses qu'il ressortait des évaluations ex ante que les bénéficiaires étaient peu intéressés par des prêts, mais elles n'ont pas justifié le choix des instruments de financement dans les PO. Le règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 exige cette justification²².

54 Afin d'analyser l'ampleur de l'utilisation des instruments financiers, nous avons demandé aux autorités de gestion de dresser une liste des bénéficiaires finals qui ont reçu un soutien du FEDER et du FC au moyen de ce type d'instruments. Nous avons également analysé la part que représentaient les prêts dans le soutien du FEDER et du FC.

55 Bien qu'elle ne fournisse aucune donnée chiffrée, la Commission a estimé, au début du programme, que les fonds de l'UE devaient susciter un maximum d'investissements privés avec un minimum d'aide publique, et que les instruments financiers devaient soutenir des investissements a priori viables financièrement, tandis que les subventions devaient principalement servir à financer des audits énergétiques ou des technologies innovantes dans les entreprises²³.

56 Au cours de l'audit, la Commission a indiqué que, d'après son expérience du financement de l'efficacité énergétique, une composante «subvention», même intégrée à un instrument financier, était souvent nécessaire pour que la décision d'investir soit prise.

²² Article 22, paragraphe 3, points b) et d), vii), du règlement (UE) 2021/1060.

²³ *Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments*, 2014.

57 La plupart des PO proposaient exclusivement des subventions. Bien que de nombreux bénéficiaires (72 %) aient répondu que la subvention de l'UE les avait aidés à prendre la décision d'investir, plus de la moitié d'entre eux (63 %) ont également indiqué qu'ils avaient déjà planifié leur investissement et que la subvention de l'UE avait contribué à avancer le calendrier prévu.

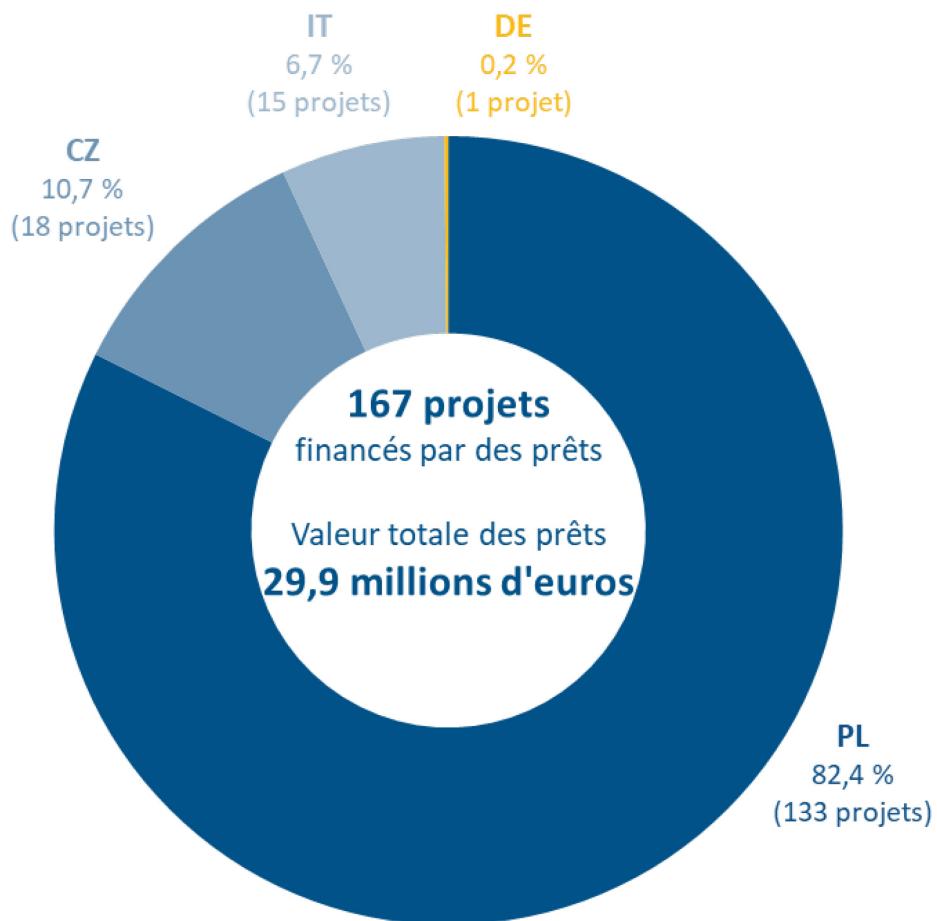
58 L'innovation en matière d'efficacité énergétique, l'un des domaines dans lesquels la Commission a estimé que des subventions étaient nécessaires, figurait rarement parmi les critères de sélection (seulement deux des 41 PO de notre échantillon) et pesait très peu dans la note globale lors de la sélection des projets.

59 Bien que moins fréquents, d'autres mécanismes de subvention, tels que des subventions remboursables ou des combinaisons de prêts et de subventions, ont également été utilisés. Trois PO de notre échantillon, menés dans deux États membres, ont financé des projets à l'aide de subventions remboursables, subordonnées à certaines conditions liées à la performance.

60 Huit autres PO, également menés dans deux États membres, ont utilisé des subventions combinées à des prêts. Plus précisément, la base de données fait apparaître un total de 794 projets en Italie et 170 projets en Hongrie financés par ce type de mécanisme, ce qui représente 8 % des projets subventionnés.

61 Sept PO, dans quatre autres États membres, ont financé certains projets exclusivement au moyen de prêts et d'autres au moyen de subventions. Au total, nous avons recensé 167 projets soutenus exclusivement par des prêts. La valeur totale des prêts s'élevait à 30 millions d'euros, soit 1 % du total des fonds alloués aux opérations sélectionnées. La [figure 11](#) montre la répartition des prêts entre les pays.

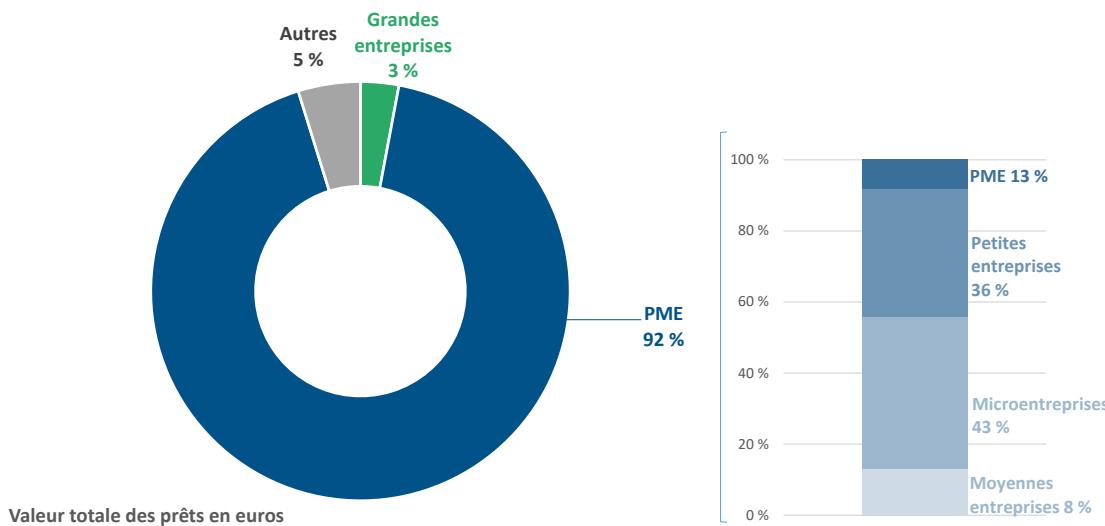
Figure 11 – Prêts en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des listes de projets communiquées par les autorités de gestion et par la Banque européenne d'investissement.

62 Nous avons constaté que les projets financés par le FEDER et le FC exclusivement au moyen de prêts étaient majoritairement portés par des PME (plus de 92 % du montant total prêté). Les grandes entreprises ont bénéficié de très peu de prêts (1 % seulement du total des bénéficiaires de prêts), et ceux-ci ne représentaient qu'une faible part du montant total des prêts accordés (3 % – voir *figure 12*). De même, les PME représentaient également la majorité des bénéficiaires de prêts combinés à des subventions (91 %).

Figure 12 – Les PME, principales bénéficiaires des prêts du FEDER/FC



PME = micro, petites et moyennes entreprises combinées, sans distinction de taille

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des listes de projets communiquées par les autorités de gestion et la Banque européenne d'investissement.

63 En analysant la base de données des projets, nous avons remarqué que les autorités de gestion de six autres PO qui envisageaient d'utiliser des instruments financiers n'avaient encore soutenu aucun projet en juillet 2020, date de notre dernière demande d'informations. Ces PO se situent en Bulgarie, en Allemagne, en Espagne, en Croatie, à Malte et en Slovaquie.

64 Enfin, nous avons analysé la proportion de fonds publics et de fonds privés dans l'échantillon et dans la base de données des projets. Nous avons constaté que dans les deux cas, un peu plus de la moitié des coûts éligibles totaux étaient couverts par des fonds privés (52 %). Le reste émanait de sources publiques. Le FEDER et le FC représentaient la majorité des fonds publics utilisés dans le cadre des opérations sélectionnées (86 %).

Les procédures des États membres ont souvent encouragé l'efficience

65 Nous avons évalué si les procédures de sélection des projets dans le domaine de l'efficacité énergétique encourageaient l'efficience et l'efficacité. Nos travaux ont consisté à examiner et à évaluer les procédures de sélection, sur la base de notre échantillon de 163 projets liés à l'efficacité énergétique.

66 Nous estimons que, pour être solides, les procédures de sélection devraient:

- a) exiger, pour les projets d'investissement dans l'efficacité énergétique, la présentation et la validation des économies d'énergie dans la demande et après l'achèvement du projet;
- b) permettre aux autorités de gestion de sélectionner des projets d'investissement efficaces et efficientes;
- c) aboutir à la sélection de projets efficaces;
- d) prendre pour critères les données appropriées.

La plupart des procédures de sélection exigent que les demandes présentent les économies d'énergie attendues, généralement validées par des audits énergétiques

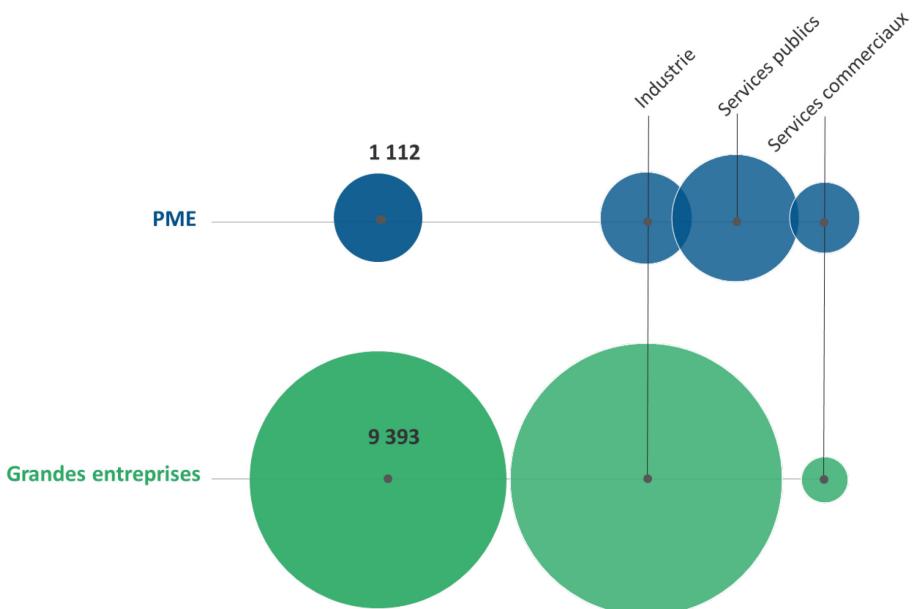
67 Nous avons évalué les procédures de sélection afin de vérifier si elles exigeaient que les demandes comportent des estimations quantifiées des économies d'énergie. Nous avons ensuite examiné si les demandes indiquaient bien les économies attendues et si des experts indépendants ou des audits énergétiques avaient validé ces données.

Les demandes indiquaient les économies attendues

68 Pour tous les projets de notre échantillon liés à l'efficacité énergétique, les procédures de sélection exigeaient que les demandes précisent au moins les économies d'énergie attendues et, la plupart du temps, qu'elles incluent aussi une estimation de la réduction des émissions de CO₂.

69 La *figure 13* donne un aperçu de la ventilation sectorielle des économies d'énergie moyennes attendues des projets sélectionnés dans le domaine de l'efficacité énergétique, sur la base des estimations figurant dans les demandes. Elle montre, assez logiquement, que les grandes entreprises réalisent, au total, des économies d'énergie en moyenne beaucoup plus importantes que les PME dans l'industrie, et que les entreprises de ce secteur réalisent à leur tour des économies plus importantes que celles du secteur des services. Nous avons inclus les entités du secteur public exerçant des activités commerciales, classées par les autorités dans la catégorie des entreprises.

Figure 13 – Estimation des économies d'énergie réalisées en moyenne chaque année pour notre échantillon



Type d'entreprise et secteur	Économies d'énergie prévues, en moyenne MWh/an
PME	1 112
Industrie	1 185
Efficacité énergétique	1 204
Efficacité énergétique et énergies renouvelables intégrées	992
Services publics	2 280
Efficacité énergétique	2 280
Services commerciaux	698
Efficacité énergétique	763
Efficacité énergétique et énergies renouvelables intégrées	561
Grandes entreprises	9 393
Industrie	10 464
Efficacité énergétique	10 464
Services commerciaux	298
Efficacité énergétique	298

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des demandes et des audits énergétiques ex ante des projets sélectionnés dans le domaine de l'efficacité énergétique.

70 Pour la plupart des projets (88 %), il fallait également faire figurer dans la demande une estimation de la réduction des émissions de CO₂. À quelques exceptions près, les autorités n'exigeaient pas que les réductions d'émissions soient certifiées. Vingt autres projets liés à l'efficacité énergétique n'ont pas produit d'estimation de la réduction des émissions de CO₂.

Les économies attendues sont généralement validées par des experts indépendants ou des audits énergétiques, mais les résultats réels le sont plus rarement

71 Les audits énergétiques fournissent des informations claires, vérifiées de manière indépendante, qui permettent aux entreprises de déterminer leur potentiel d'économies d'énergie. La directive relative à l'efficacité énergétique impose aux grandes entreprises de réaliser des audits énergétiques et aux autorités des États membres d'encourager les PME à s'y soumettre également, par exemple en mettant en place des régimes de soutien en vue de prendre en charge les coûts afférents aux audits énergétiques et à la mise en œuvre de recommandations rentables qui en découlent.

72 Dans notre échantillon, la plupart des autorités ont demandé aux bénéficiaires de faire valider les économies d'énergie attendues de l'investissement financé. Ainsi, des audits énergétiques ex ante ou des rapports d'experts indépendants ont certifié les économies d'énergie attendues pour la plupart des projets (87 %). Les porteurs de projets n'étaient pas tenus de démontrer que les investissements proposés constituaient des actions rentables découlant d'un audit énergétique.

73 Après l'achèvement du projet, 90 % des bénéficiaires ont communiqué leurs résultats: 66 % ont réalisé les économies prévues, voire davantage, et 24 % se situent en deçà de l'économie attendue. Moins d'un quart (23 %) des projets dans le domaine de l'efficacité énergétique ont fait l'objet d'une évaluation ex post indépendante en vue de vérifier les chiffres fournis.

Les autorités de gestion définissent généralement des normes minimales de performance

74 Afin de tirer le meilleur parti possible de ressources limitées, les dépenses publiques devraient servir à financer des projets efficents et efficaces et tenir compte des réductions de coûts.

75 Les normes tiennent une place essentielle lorsqu'il s'agit de décider d'investissements dans l'efficacité énergétique. Les procédures de sélection, en particulier, devraient suivre les normes européennes ou nationales et régionales en matière d'efficacité énergétique et les priorités du PO.

76 La législation de l'Union définit des normes pour les bâtiments²⁴ et l'industrie²⁵, mais il n'existe pas de normes spécifiques pour les entreprises à l'échelle de l'UE. La Commission facilite du reste l'échange de bonnes pratiques pour les projets d'investissement dans l'énergie durable. La plateforme de réduction des risques inhérents aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique (DEEP ou *De-risking Energy Efficiency Platform*), une initiative de source ouverte gérée par la Commission avec des institutions financières, en est un exemple. Elle contient des informations de terrain, provenant de projets liés à l'efficacité énergétique menés dans toute l'UE, et présente notamment le délai de récupération et le coût d'évitement médian des économies d'énergie. Nous avons pris cette base de données pour référence lors de l'analyse des projets.

77 Dans les États membres, tous les appels analysés ont favorisé la sélection de projets correspondant aux objectifs fixés dans les PO respectifs. Sur les 163 projets liés à l'efficacité énergétique retenus dans l'échantillon, les autorités en ont sélectionné 141 (87 %) dans le cadre d'appels exigeant un minimum d'économies d'énergie par rapport à la situation antérieure ou aux normes nationales.

²⁴ Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments ([JO L 153 du 18.6.2010, p. 13](#)) et [recommandation \(UE\) 2016/1318 de la Commission](#) du 29 juillet 2016 concernant des lignes directrices destinées à promouvoir des bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle et des meilleures pratiques garantissant que tous les nouveaux bâtiments seront à consommation d'énergie quasi nulle d'ici à 2020.

²⁵ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) ([JO L 334 du 17.12.2010, p. 17](#)) et directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil ([JO L 275 du 25.10.2003, p. 32](#)).

78 Nous avons constaté que les exigences minimales en matière d'économies d'énergie fixées dans les PO et leur niveau d'ambition varient considérablement d'un PO à l'autre. L'**encadré 2** présente des exemples de normes spécifiques aux programmes en ce qui concerne les économies d'énergie minimales à réaliser.

Encadré 2

Exemples d'exigences minimales en matière d'économies d'énergie

Investissements productifs/industrie

- Effet confirmé d'au moins 5 % d'économies d'énergie pour la mesure relevant de l'audit énergétique (Bulgarie)
- Amélioration de l'efficacité énergétique donnant lieu à une réduction de la consommation d'énergie primaire d'au moins 10 % Pour les systèmes de récupération de chauffage ou de refroidissement, taux de récupération d'au moins 70 % (Allemagne)
- Réalisation d'économies d'énergie égales ou supérieures à 10 % de la consommation d'énergie primaire (Italie)
- Amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 25 % à la suite de la mise en œuvre du projet (Pologne)

Bâtiments d'entreprises

- Mesures d'efficacité énergétique allant au-delà des normes légales (Allemagne et France)
- Économie minimale de 40 % pour l'éclairage, de 5 % pour les systèmes industriels, de fabrication et fondés sur la biomasse, et de 20 % pour le chauffage et le refroidissement (Espagne)
- Rénovation importante pour atteindre au moins la classe énergétique B dans le certificat de performance énergétique ou des économies correspondant à plus de 40 % de la consommation totale d'énergie du bâtiment (Chypre)
- Consommation d'énergie thermique prévue pour le chauffage après la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique: pas plus de 110 kWh/m² par an (Lettonie)

Source: Conditions énoncées dans les appels et listes de vérification de différents PO audités utilisées lors de la sélection.

79 Pour onze PO dans six États membres, les autorités ont fixé un seuil de réduction des émissions de CO₂ dans les critères de sélection. Pour être plus précis, ce type de critère de sélection a été appliqué à 25 des 163 projets liés à l'efficacité énergétique (15 %).

80 Lorsque nous avons examiné le recours à des normes de performance, nous avons constaté que 76 % des projets liés à l'efficacité énergétique (124 sur 163) ont été sélectionnés dans le cadre d'appels qui fixaient des critères d'efficience tenant compte des coûts et des économies d'énergie (voir exemples à l'[encadré 3](#)).

Encadré 3

Exemples de critères d'efficience utilisés pour la sélection des projets

- Montant maximal des fonds octroyés pour chaque kWh/MWh/GJ économisé en une année (Tchéquie, Allemagne, Lettonie et Autriche)
- Rapport énergie-coût, c'est-à-dire sélection des projets les mieux classés (Bulgarie et Espagne)
- Quantité minimale d'énergie économisée en une année par million d'euros investi (Espagne)
- Rapport coûts-avantages, c'est-à-dire sélection des projets les mieux classés (Italie)

Les investissements dans l'efficacité énergétique peuvent être efficents sans aide publique

81 Pour analyser l'efficience globale des projets, nous avons comparé le coût correspondant à l'économie d'une unité d'énergie dans le cas de nos projets avec des valeurs de référence appropriées. Nous avons jugé que les informations relatives au coût médian des économies d'énergie figurant dans la base de données DEEP et le coût de l'électricité, principale source d'énergie utilisée par les bénéficiaires de l'échantillon, constituaient des critères de référence appropriés pour nos projets.

82 Le coût médian de l'électricité s'établissait, en 2020 et pour les utilisateurs non résidentiels dans l'EU-27, à 104 euros/MWh²⁶. Ce coût s'entend hors TVA et autres taxes récupérables.

83 Pour effectuer notre comparaison, nous avons d'abord calculé, pour chaque projet, les économies d'énergie obtenues par euro investi. Il s'agit du rapport entre le total des économies d'énergie réalisées sur la durée de vie de l'investissement et le total des coûts éligibles du projet.

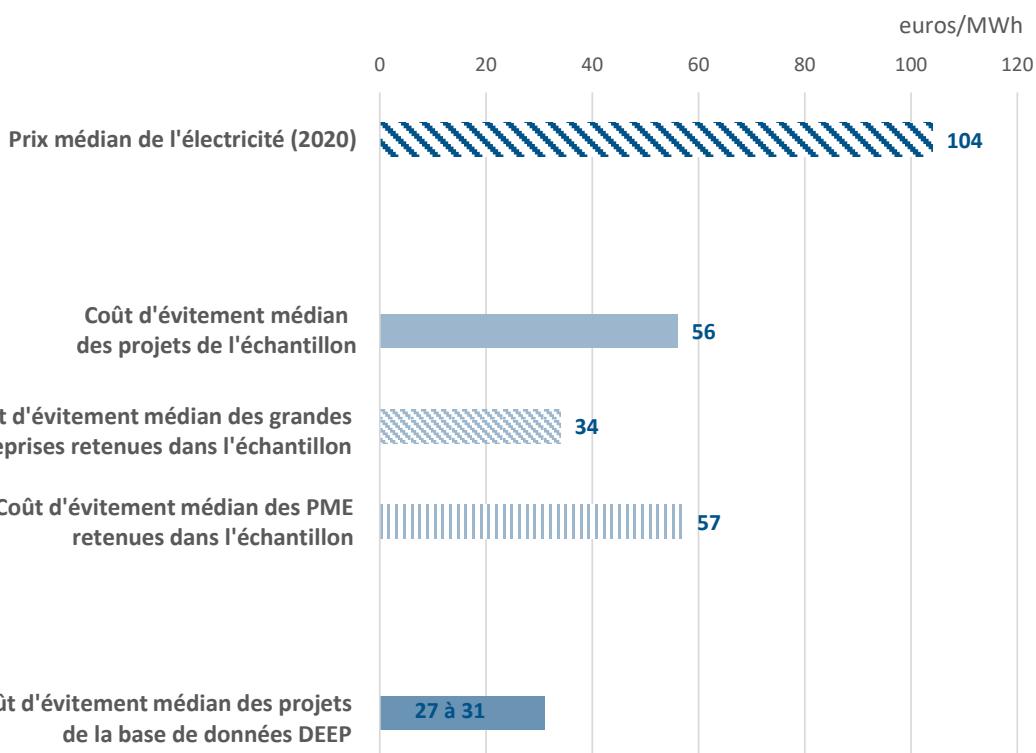
84 Nous avons ensuite fait le calcul inverse, c'est-à-dire que nous avons déterminé le coût nécessaire pour économiser 1 MWh d'énergie (ou «coût d'évitement»), en tenant compte des économies cumulées sur la durée de vie des projets. Ce calcul est similaire à celui utilisé pour les projets de la base de données de la plateforme DEEP.

85 Sur la base de ces données, nous avons constaté que le coût d'évitement médian pour l'ensemble des projets s'élevait à 56 euros. Le coût d'évitement médian était de 57 euros pour les PME et de 34 euros pour les grandes entreprises.

86 La *figure 14* montre que le coût médian pour économiser 1 MWh d'énergie (56 euros) avoisinait la moitié du coût médian de l'électricité (104 euros). Une analyse plus approfondie au niveau des PO a également montré que dans la plupart d'entre eux (28 PO sur 30 comportant des projets liés à l'efficacité énergétique), le coût d'évitement médian était lui aussi inférieur au prix de l'électricité.

²⁶ Selon Eurostat, données de 2020.

Figure 14 – Comparaison des coûts d'évitement médians des projets retenus dans l'échantillon avec le prix de l'électricité et les valeurs de référence pour l'UE, par type d'entreprise

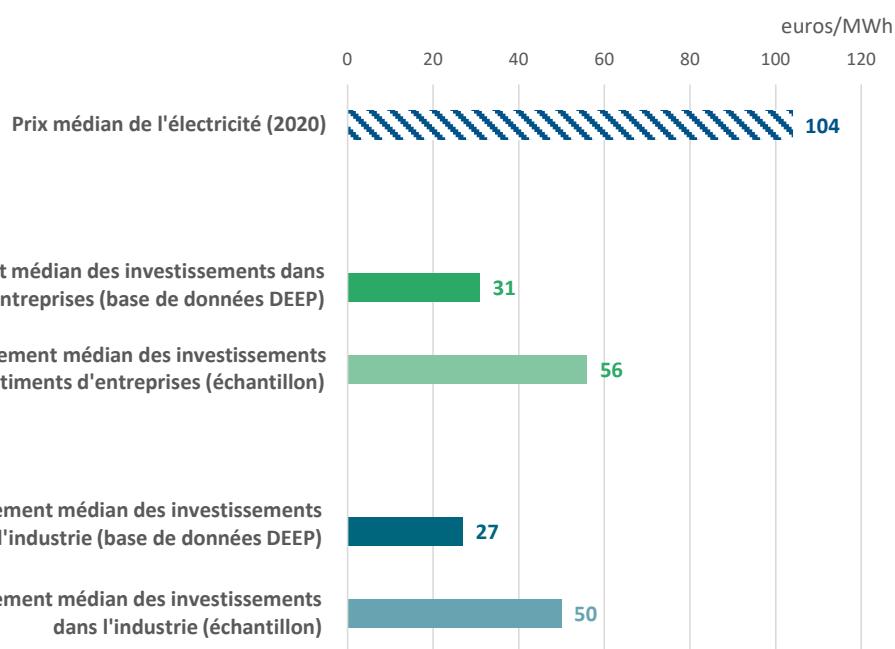


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat, des données des projets retenus dans l'échantillon et des valeurs disponibles sur la plateforme DEEP.

87 Ce résultat indique que les projets étaient, dans l'ensemble, efficents. Il était notamment plus rentable d'investir pour économiser de l'énergie que de payer l'électricité, même sans subvention de l'UE.

88 Cependant, les projets que nous avons examinés étaient, en moyenne, moins efficaces que ceux de la plateforme DEEP (voir [figures 14 et 15](#)). En particulier, les coûts d'évitement médians pour les projets retenus dans l'échantillon étaient supérieurs à la valeur médiane des projets de la plateforme DEEP (tant pour les grandes entreprises que pour les PME ou pour l'industrie et les bâtiments).

Figure 15 – Comparaison des coûts d'évitement médians des projets retenus dans l'échantillon avec le prix de l'électricité et les valeurs de référence pour l'UE, par secteur



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat, des données des projets retenus dans l'échantillon et des valeurs disponibles sur la plateforme DEEP.

Les indicateurs financiers, de puissants outils de performance, négligés par les autorités de gestion

89 La plupart des bénéficiaires qui ont répondu à notre enquête ont utilisé des critères de performance financière pour évaluer eux-mêmes leur projet:

- a) le délai de récupération (73 % des bénéficiaires);
- b) le taux de rendement interne (45 % des bénéficiaires);
- c) la valeur actuelle nette (38 % des bénéficiaires);
- d) des indicateurs mesurant les avantages retirés de la diminution de la maintenance nécessaire, de l'augmentation de la productivité, de la diminution des autres services connexes requis, de la certification environnementale, etc. (40 % des bénéficiaires).

90 Quelques autorités de gestion ont utilisé des indicateurs financiers pour évaluer les mérites des projets. Nous avons axé notre analyse sur l'utilisation du délai de récupération, l'indicateur financier le plus fréquemment utilisé par les bénéficiaires.

91 À l'inverse des bénéficiaires, les autorités n'ont guère utilisé le délai de récupération pour évaluer les projets (elles ne l'ont fait que pour deux des 30 PO comportant des projets liés à l'efficacité énergétique). En l'occurrence, seuls les projets dont les délais de récupération dépassaient une certaine limite (par exemple deux ans) bénéficiaient d'un financement. Les autorités n'ont pas fixé de plafond aux délais de récupération pour déterminer si les projets étaient réalisables.

92 Nous avons évalué l'incidence qu'aurait l'utilisation du délai de récupération au cours de la phase de sélection sur l'efficience des projets. Nous avons d'abord utilisé les données fournies par les bénéficiaires pour estimer le délai de récupération des investissements. Nous avons divisé le coût total éligible par les économies de coûts annuelles résultant des économies d'énergie, dès lors qu'elles étaient précisées dans les demandes. Lorsqu'elles n'y figuraient pas, nous avons estimé ces économies de coûts sur la base du prix de l'énergie et de la quantité d'énergie économisée chaque année. Nous n'avons pas tenu compte des avantages supplémentaires et des économies de coûts générées par ces derniers, puisque le principal objectif des fonds était d'améliorer l'efficacité énergétique.

93 Nous avons pu estimer les délais de récupération de 150 des 163 projets d'efficacité énergétique que nous avons sélectionnés. Sur ces 150 projets, 132 avaient également fourni des informations sur la durée de vie de l'investissement.

94 Nous avons comparé le délai de récupération estimé avec la durée de vie de l'investissement pour chacun des 132 projets en question et constaté que, pour 6 % d'entre eux, il était légèrement supérieur à la durée de vie de l'investissement (moins de 10 % de différence) et qu'il était beaucoup plus long pour un tiers des projets (29 %).

95 Étant donné que ces projets n'étaient probablement pas viables sur le plan financier, nous avons procédé à une analyse approfondie de leur efficience. Nous avons notamment utilisé le délai de récupération estimé et la durée de vie de l'investissement pour analyser la manière dont ils ont influé sur le coût d'évitement moyen.

96 Nous avons calculé le coût moyen correspondant à l'économie d'une unité d'énergie (MWh) en deux étapes:

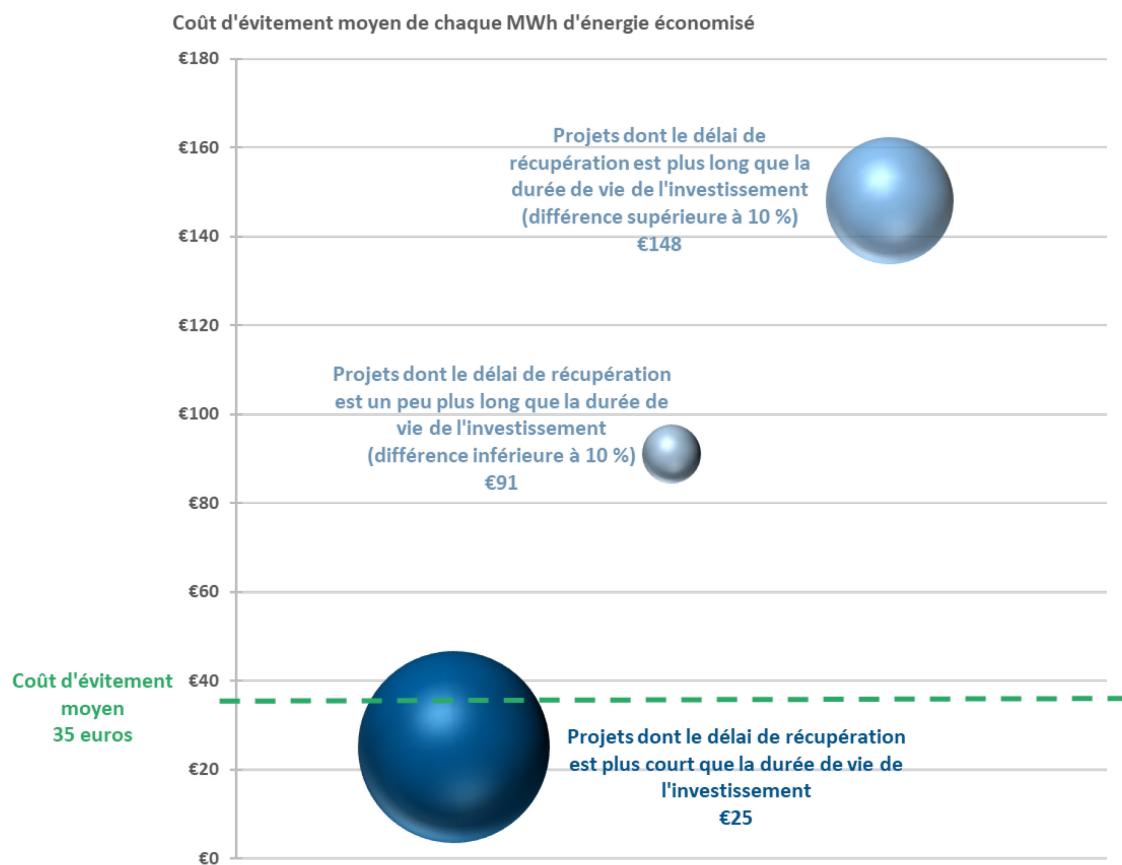
- a) en partant de chaque euro investi, étant donné que nous avons utilisé la méthode du sondage en unités monétaires, nous avons d'abord calculé la quantité moyenne d'énergie économisée par euro investi pour la (sous-)population donnée (MWh/euro);
- b) nous avons ensuite calculé le coût moyen correspondant à l'économie d'une unité d'énergie (ou «coût d'évitement») pour la même (sous-)population au moyen du rapport inverse du précédent (euros/MWh).

97 Nous avons analysé les 132 projets pour lesquels nous disposions de toutes les données nécessaires sur les coûts d'évitement, les délais de récupération et la durée de vie des investissements. Nous avons classé les projets en trois catégories (sous-populations) en fonction du délai de récupération estimé, qui pouvait être:

- a) plus court que la durée de vie de l'investissement (86 projets);
- b) un peu plus long que la durée de vie de l'investissement, avec une différence inférieure à 10 % (8 projets);
- c) plus long que la durée de vie de l'investissement, avec une différence supérieure à 10 % (38 projets).

98 Nous avons constaté que les coûts d'évitement moyens augmentaient considérablement lorsque le délai de récupération était plus long que la durée de vie de l'investissement (voir [figure 16](#)). Ce constat fait douter du bien-fondé du financement de tels projets par des fonds de l'UE.

Figure 16 – Variation du coût d'évitement en fonction du délai de récupération

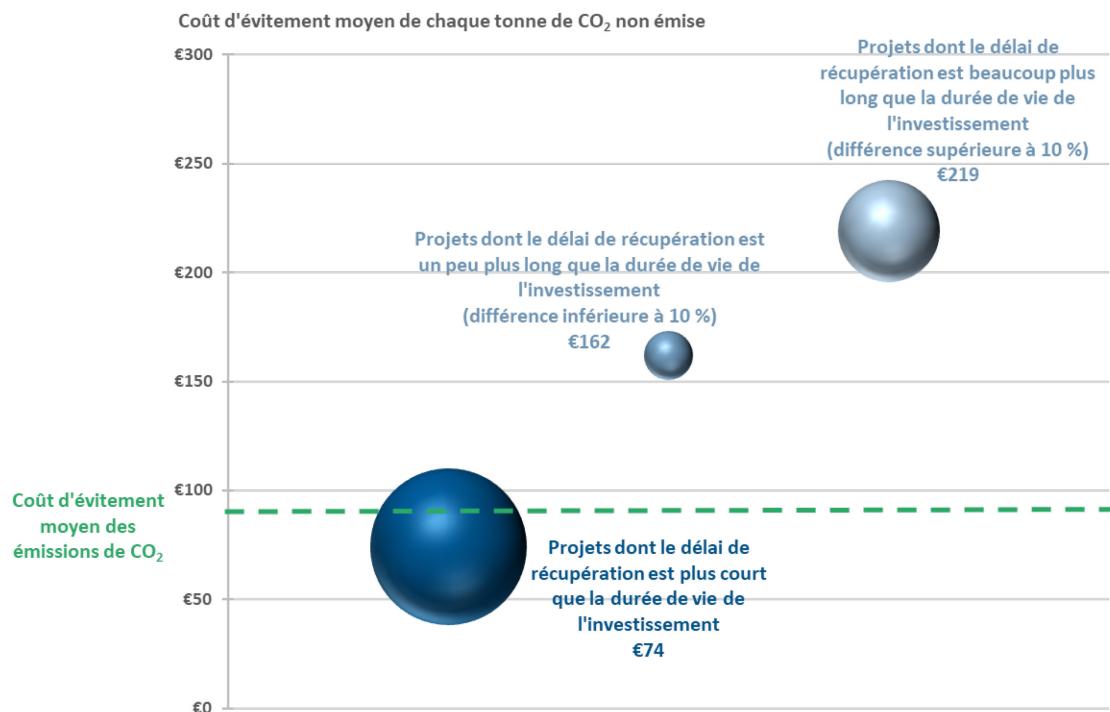


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données issues des dossiers de demande et des réponses des bénéficiaires.

99 Pour les projets dont les délais de récupération étaient très courts (inférieurs à cinq ans), les coûts étaient nettement inférieurs à la moyenne (26 euros), ce qui conduit à s'interroger sur la nécessité de les subventionner avec des fonds de l'UE pour qu'ils voient le jour.

100 Nous avons également analysé quelle incidence la relation entre délai de récupération et durée de vie de l'investissement avait eu sur le coût d'évitement moyen des émissions de CO₂ dans les 129 projets pour lesquels nous disposions de toutes ces données, sur la base des mêmes sous-populations que pour les coûts d'évitement concernant l'énergie (avec respectivement 85, 8 et 36 projets). Nous avons constaté une dynamique identique, comme le montre la *figure 17* ci-après.

Figure 17 – Relation entre délai de récupération, durée de vie de l'investissement et coûts d'évitement des émissions de CO₂



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données issues des dossiers de demande et des réponses des bénéficiaires.

101 Enfin, nous avons analysé l'influence potentielle des critères d'efficience définis par les autorités pour limiter le coût des économies d'énergie et de la réduction des émissions de CO₂ sur la durée de vie de l'investissement. Nous avons notamment cherché à déterminer si ces critères avaient favorisé l'efficience des projets.

102 Sur les 124 projets qui faisaient l'objet de critères d'efficience concernant l'énergie, c'est-à-dire dont les indicateurs évaluaient le rapport coûts-économies d'énergie, 107 comportaient des données suffisantes pour nous permettre de calculer les coûts d'évitement. Parmi les 39 projets non soumis à ces critères, 35 contenaient suffisamment de données pour nous permettre de calculer les coûts d'évitement.

103 Pour les 142 projets pour lesquels nous disposions de toutes les données nécessaires, nous avons constaté que l'utilisation de critères d'efficience lors de la sélection ne s'était pas traduite par des coûts d'évitement moyens nettement inférieurs. Pour ce qui est de l'énergie, les projets soumis à ces critères (107) présentaient un coût d'évitement moyen de 34 euros, contre 37 euros à ceux qui n'étaient pas soumis à des seuils (35).

104 Nous avons également analysé le lien entre le coût d'évitement des émissions de CO₂ et la définition de critères tenant compte du rapport coût-efficacité de la réduction des émissions de CO₂. Des critères de ce type ont été appliqués à 25 des 163 projets. En suivant la même méthodologie que celle évoquée plus haut, nous avons constaté que la fixation de critères de coût-efficacité pour la réduction des émissions de CO₂ n'avait pas eu pour effet de réduire les coûts d'évitement moyens de celles-ci.

105 Nous en concluons que l'utilisation de critères d'efficience limitant le coût des économies d'énergie et de la réduction des émissions de CO₂ a eu peu d'effet sur la diminution des coûts d'évitement moyens pour ce qui est de l'énergie et des émissions de CO₂. Par contre, l'utilisation du délai de récupération comme critère supplémentaire pour la sélection des projets aurait facilité l'acheminement des fonds de l'UE vers des projets réalisables et aurait amélioré l'efficience des fonds (en réduisant les coûts des économies d'énergie). Dans notre rapport spécial n° 11/2020, nous recommandions de combiner différents critères d'efficacité énergétique pour les bâtiments.

106 Le recours à ces critères de performance permettrait aux autorités de déterminer plus facilement quel instrument de financement utiliser ou si des fonds publics sont nécessaires. Pour les projets présentant des délais de récupération très courts et des coûts d'évitement faibles, le recours à des prêts aurait été l'option la plus rentable, étant donné que ces projets auraient sans doute vu le jour même sans subvention de l'UE. En tout état de cause, nous estimons que le soutien de l'UE n'était pas justifié pour les projets les moins efficaces (voir point 94).

Le cadre de performance actuel ne mesure pas la contribution globale du financement de l'UE

107 La Commission devrait effectuer un suivi des résultats des programmes opérationnels en les rapprochant de ceux qu'elle attendait du FEDER et du FC en ce qui concerne la réponse à donner aux besoins des entreprises en matière d'économies d'énergie et, plus globalement, la réalisation des objectifs d'efficacité énergétique.

Le cadre commun de performance n'a pas permis de disposer d'informations consolidées sur les réalisations et les résultats

108 Les règlements relatifs au FEDER et au FC pour la période 2014-2020 ont établi un cadre commun de performance pour le suivi des résultats découlant de financements de l'UE. Pour certaines des priorités communes de l'UE en matière d'investissement, en l'occurrence l'efficacité énergétique des bâtiments ou les projets dans le domaine des énergies renouvelables, les règlements ont fixé un ensemble d'indicateurs communs permettant d'effectuer un suivi des réalisations et des résultats (voir [encadré 4](#)).

Encadré 4

Indicateurs communs dans le domaine de l'énergie

Énergies renouvelables

- Capacités supplémentaires de production d'énergies renouvelables (MW)

Efficacité énergétique

- Nombre de ménages disposant d'un meilleur classement en matière de consommation énergétique
- Diminution de la consommation annuelle d'énergie primaire des bâtiments publics (kWh/an)

109 Le règlement n'a pas défini d'indicateurs communs spécifiques à l'efficacité énergétique dans les entreprises. La Commission a estimé qu'il était difficile de quantifier l'incidence des mesures d'efficacité énergétique sur les économies d'énergie en se fondant sur un calcul ascendant et que l'addition des mesures ne peut donner qu'une image approximative²⁷.

²⁷ Document de travail des services de la Commission intitulé *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency, SWD(2016) 405 final* du 30 novembre 2016.

110 Après avoir approuvé les PO, la Commission a estimé que les fonds de la politique de cohésion contribueraient à réduire les émissions annuelles de gaz à effet de serre d'environ 30 millions de tonnes de CO₂ et financerait des initiatives visant à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire l'intensité de carbone dans quelque 57 000 entreprises de l'EU-28²⁸. Ces informations ne permettent pas de déterminer les avantages spécifiquement tirés des projets d'efficacité énergétique.

111 À défaut d'indicateurs communs européens en matière d'efficacité énergétique dans les entreprises, les autorités de gestion ont proposé des indicateurs de résultat et de réalisation spécifiques aux programmes. La plupart des indicateurs mesurent les économies d'énergie ou la réduction de l'intensité énergétique. Certaines autorités ont utilisé l'indicateur de performance commun qui mesure la réduction des émissions de CO₂ pour quantifier les réalisations découlant de l'amélioration de l'efficacité énergétique.

112 Au niveau des PO, les indicateurs spécifiques aux programmes varient, par définition, d'un programme à l'autre (voir *encadré 5*). Il arrive parfois que des PO d'un même État membre utilisent des indicateurs différents (par exemple l'Allemagne et l'Italie). En outre, certains d'entre eux sont des indicateurs de contexte qui présentent des données pour l'ensemble de l'économie et non des indicateurs de réalisation ou de résultat liés aux projets.

Encadré 5

En matière d'efficacité énergétique, les indicateurs varient d'un programme à l'autre

Exemples d'indicateurs de résultat

- Intensité énergétique de l'économie, en tep pour 1 000 euros de PIB (Bulgarie)
- Productivité des produits de base à prix courants (PIB/consommation de matières premières), en milliers d'euros/tonne (Allemagne)
- Intensité énergétique finale, en ktep/million d'euros (Espagne)
- Consommation d'électricité dans l'industrie, en GWh (Italie)

²⁸ *Contribution of the European Structural and Investment Funds to the 10 Commission priorities: Energy Union and Climate*, Commission européenne, 2015.

- Économies d'énergie primaire dans les entreprises (secteurs des services et de l'industrie – hors SEQE), en tep (Chypre)
- Intensité énergétique dans l'industrie manufacturière (à prix constants de 2010), en kep/1 000 euros (Lettonie)
- Consommation d'énergie primaire, en PJ (Hongrie)
- Consommation finale d'énergie par valeur ajoutée pour les petites et moyennes entreprises industrielles, en MWh/million de couronnes suédoises (Suède)

Exemples d'indicateurs de réalisation

- Nombre d'audits énergétiques effectués (Bulgarie)
- Diminution annuelle estimée de la consommation d'énergie, en GJ (Danemark)
- Diminution de la consommation d'énergie primaire dans les entreprises subventionnées, en kWh/an (Allemagne)
- Réduction de la consommation finale d'énergie des infrastructures publiques et des entreprises, en ktep/an (Espagne)
- Diminution de la consommation annuelle d'énergie primaire des activités productives, en tep (Italie)
- Économies d'énergie pour les opérateurs économiques bénéficiant d'un soutien, en MWh/an (Lettonie)
- Réduction de la consommation d'énergie primaire obtenue grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique réalisée au moyen d'une aide non remboursable, en PJ/an (Hongrie)
- Réduction de la consommation d'énergie dans les entreprises et organisations participant aux projets, en MWh (Suède)

113 En fonction des indicateurs de réalisation spécifiques aux programmes, certains projets intégraient, dans le dossier de demande, des estimations des économies d'énergie primaire; d'autres, les économies finales, tandis que d'autres encore ne précisait pas la nature des estimations fournies.

114 Dans l'état actuel des choses, il est impossible d'agréger, au niveau de l'UE, les données relatives aux réalisations et aux résultats ou d'obtenir des informations sur la contribution des projets aux obligations en matière d'économies d'énergie, étant donné que les États membres ne collectent pas le même type de données désagrégées.

115 Pour la période de programmation 2021-2027, le règlement relatif au FEDER et au FC²⁹ définit des indicateurs de performance communs en matière d'efficacité énergétique. La proposition initiale contenait plusieurs indicateurs de ce type, comme le montre l'*encadré 6*, mais ils ont évolué au fil de la procédure de codécision, et le texte final ne conserve qu'un indicateur faisant spécifiquement référence aux entreprises.

Encadré 6

Indicateurs communs en matière d'efficacité énergétique (2021-2027)

Indicateurs proposés initialement par la Commission ³⁰	Indicateurs (finals) révisés ³¹
a) RCR 26 – Consommation <u>finale</u> d'énergie annuelle (dont: utilisateurs résidentiels, non résidentiels privés et non résidentiels publics)	a) RCR 26 – Consommation annuelle d'énergie <u> primaire</u> (dont: logements, bâtiments publics, [entreprises], autres)
b) RCR 28 – Bâtiments dont le classement énergétique s'est amélioré (dont: résidentiels, non résidentiels privés et non résidentiels publics)	b) CCO 06 – Investissements dans des mesures visant à améliorer la performance énergétique

²⁹ Règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion ([JO L 231 du 30.6.2021, p. 60](#)).

³⁰ Proposition de la Commission concernant un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion, [COM\(2018\) 372 final](#) du 29 mai 2018.

³¹ Règlement (UE) 2021/1058.

<p>c) RCR 30 – Entreprises affichant une performance énergétique améliorée</p> <p>d) CCO 06 – Investissements dans des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique</p> <p>e) CCR 05 – Bénéficiaires mieux classés du point de vue des performances énergétiques</p>	<p>c) CCR 05 – Économies réalisées dans la consommation annuelle d'énergie primaire</p>
--	---

CCO: *Core Cohesion Output Indicator* ou indicateur de réalisation de base en matière de cohésion.

CCR: *Core Cohesion Result Indicator* ou indicateur de résultat de base en matière de cohésion.

RCR: *Regional Policy Common Result Indicator* ou indicateur commun de résultat en matière de politique régionale.

116 Nous avons décelé les faiblesses suivantes dans les indicateurs révisés:

- a) les indicateurs communs ne correspondent pas aux indicateurs communiqués au titre du règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, en vertu duquel les États membres sont tenus de rendre compte des économies d'énergie primaire et finale ou de la consommation d'énergie primaire et finale (2020 contre 2030);
- b) le recours à un indicateur mesurant la consommation d'énergie primaire (baisse de l'énergie totale nécessaire) permet d'inclure les énergies renouvelables dans le suivi des dépenses et des résultats en matière d'efficacité énergétique. Les énergies renouvelables diminuent la quantité d'énergie qui doit être puisée dans le réseau, mais les projets utilisent la même quantité d'énergie pour leur activité (consommation finale d'énergie).

Selon les estimations, les projets d'efficacité énergétique financés par l'UE contribueront modestement aux objectifs de l'Union

117 Pour évaluer la contribution d'un projet à l'amélioration de l'efficacité énergétique, nous avons calculé l'incidence estimée des fonds investis, à savoir la quantité d'économies d'énergie générées (en MWh). Nous avons fondé notre évaluation sur 142 projets pour lesquels nous disposions des données nécessaires.

118 Pour chaque projet, nous avons d'abord divisé les économies d'énergie totales estimées par l'investissement financé par l'UE. Notre calcul indique qu'en moyenne, 1 000 euros investis dans des projets d'efficacité énergétique permettraient d'économiser 28 MWh d'énergie sur la période de l'investissement, pour autant que les estimations ex ante soient exactes.

119 Nous avons ensuite extrapolé cette estimation à tous les projets d'efficacité énergétique qui figuraient dans notre base de données, puisque cette dernière présentait des caractéristiques similaires à celles de l'échantillon. Le montant total éligible investi dans des projets liés à l'efficacité énergétique s'élevait, dans notre base de données, à 3,5 milliards d'euros. Notre extrapolation indique que, en octobre 2020 et pour autant que les estimations ex ante soient exactes, les projets d'efficacité énergétique financés par le FEDER et le FC permettraient d'économiser environ 100 millions de MWh sur l'ensemble de leur durée de vie (8,7 millions de tonnes d'équivalent pétrole, ou Mtep).

120 La durée de vie moyenne des investissements étant de 18 ans, le volume annuel d'économies est d'environ 0,48 Mtep. Étant donné que l'effort d'économie nécessaire pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique à l'horizon 2030 s'établit actuellement à 137 Mtep, les économies générées par ces projets représentent environ 0,3 % de cet effort.

Conclusions et recommandations

121 L'augmentation de l'efficacité énergétique est une composante essentielle du pacte vert pour l'Europe et des efforts déployés par l'UE pour atténuer le changement climatique. Il faudra redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs plus ambitieux de l'UE en matière d'efficacité énergétique, et les entreprises ont un rôle important à jouer à cet égard. La Commission et les États membres sont conjointement responsables de l'élaboration et de la mise en place de mesures de politique publique dans le domaine de l'efficacité énergétique (points [01](#) à [15](#)).

122 Au cours de la période 2014-2020, le FEDER et le FC ont affecté 2,5 milliards d'euros à des opérations sélectionnées en vue d'encourager des mesures liées à l'efficacité énergétique dans les entreprises (points [14](#) et [15](#)). Les États membres et la Commission gèrent ces fonds conjointement (points [16](#) à [20](#)).

123 Nous avons examiné si les fonds de la politique de cohésion consacrés par l'UE à l'efficacité énergétique dans les entreprises ont été dépensés à bon escient. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les dépenses prévues n'étaient pas bien intégrées dans la stratégie de l'UE en matière d'efficacité énergétique et que certains projets présentaient des problèmes d'efficience. Des critères d'efficience ont été établis pour les projets par les États membres, mais ils n'ont pas permis à eux seuls de les améliorer. Les résultats attendus, bien qu'ils ne soient pas couverts par le cadre de suivi existant, indiquent que la contribution des projets aux objectifs d'efficacité énergétique sera limitée.

124 Nous avons cherché à déterminer si la Commission et les États membres avaient évalué si les fonds de l'UE avaient été utilisés de manière appropriée pour contribuer à la réalisation des objectifs d'efficacité énergétique. Nous avons constaté que, si le FEDER et le FC offrent la possibilité de cofinancer l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises, la Commission n'a pas justifié la manière dont ils pourraient contribuer à répondre aux besoins spécifiques de financement des entreprises dans le domaine de l'efficacité énergétique, en ce qui concerne l'investissement aussi bien total que public (points [34](#) à [39](#)).

125 Les PO fixent des priorités et des objectifs clairs en matière d'efficacité énergétique dans les entreprises, même si la plupart d'entre eux n'indiquent pas leur contribution escomptée à la mise en œuvre des PNAEE (points [40](#) à [45](#)).

Recommandation n° 1 – Évaluer la contribution, potentielle et réelle, des fonds de la politique de cohésion à l'efficacité énergétique

La Commission devrait améliorer l'utilisation des fonds en procédant à une évaluation rigoureuse de deux éléments.

- a) Premièrement, la contribution potentielle des fonds investis par l'UE en faveur de l'efficacité énergétique dans les entreprises dès la phase de programmation, en tenant compte des besoins de financement public exprimés dans les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat.

Quand? Au plus tard en 2022.

- b) Deuxièmement, l'incidence particulière des projets d'efficacité énergétique pour les entreprises lors de l'évaluation de la période de programmation 2014-2020.

Quand? Au plus tard en 2024.

126 Un petit nombre de PO prévoient de consacrer des montants conséquents et une part importante de la contribution totale du FEDER et du FC à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises au niveau national ou régional. Ces programmes comportaient également une proportion plus élevée de fonds sélectionnés que le reste des programmes (points **46 à 51**).

127 Nous avons constaté que les autorités des États membres utilisaient principalement des subventions. Elles n'ont pas justifié leur choix du type de soutien financier dans les PO. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure les projets auraient été menés à bien sans le soutien de l'UE, mais les informations que nous avons tirées des réponses des bénéficiaires indiquent qu'une courte majorité de projets auraient pu l'être. Les subventions publiques correspondaient à la moitié environ de l'investissement total dans les projets, et la composante de l'UE (FEDER et FC) représentait la plus grande part de l'aide publique (points **52 à 64**).

128 Nous avons également examiné si les procédures des États membres permettaient de sélectionner des projets efficents. Nous avons constaté que, d'une manière générale, le processus de sélection a permis de mettre en avant des projets efficents, même si certaines faiblesses nuisent à la performance globale du programme concerné.

129 Nous avons relevé que la majorité des États membres imposaient aux entreprises de présenter des estimations validées des économies d'énergie, certains allant même, dans quelques cas, jusqu'à aider financièrement ces entreprises à effectuer des audits énergétiques ex ante. La validation ex post des résultats des projets était moins fréquente (points **67** à **73**).

130 En règle générale, la plupart des autorités de gestion exigeaient que les projets respectent des normes minimales en matière d'économies d'énergie et de performance, alors même qu'aucune norme d'efficacité énergétique n'existe pour les entreprises à l'échelle de l'UE. Le niveau d'ambition de ces exigences était variable, mais le plus souvent, elles encourageaient des économies substantielles. Nous avons également constaté que les autorités de certains États membres avaient fixé des critères d'efficience pour les investissements (points **74** à **80**).

131 Dans l'ensemble, les projets ont paru efficents: le coût médian des économies d'énergie réalisées, bien qu'inférieur aux valeurs de référence disponibles sur la plateforme DEEP, se situait sous la barre du prix médian de l'électricité dans les États membres (points **81** à **88**).

132 Les indicateurs financiers ont rarement été utilisés pour sélectionner les projets, alors que la plupart des bénéficiaires s'en sont servis. Nous avons constaté que pour un tiers des projets, les délais de récupération étaient supérieurs à la durée de vie de l'investissement, ce qui signifie qu'ils n'étaient pas efficents (points **89** à **94**).

133 En analysant l'incidence des délais de récupération sur le coût de l'énergie économisée, nous avons constaté que des délais de récupération très longs, en l'occurrence supérieurs à la durée de vie de l'investissement, se traduisent par une nette augmentation des coûts nécessaires pour réaliser les économies d'énergie (points **95** à **100**). L'établissement de critères d'efficience liés aux coûts des économies d'énergie et de la réduction des émissions de CO₂ n'a pas entraîné de baisse significative du coût moyen des économies (points **101** à **103**).

134 Il aurait été plus efficient d'utiliser les délais de récupération, qui auraient aussi pu servir à déterminer les instruments de financement appropriés. Les projets dont les délais de récupération étaient très courts et les coûts d'évitement, faibles, auraient sans doute vu le jour même sans subvention de l'UE et auraient pu être financés par des prêts (points **99** et **106**). Le nouveau règlement portant dispositions communes impose aux autorités de justifier, pour les nouveaux PO, leur choix de l'instrument de financement (point **53**).

Recommandation n° 2 – Vérifier si le choix de l'instrument de financement est dûment justifié

La Commission devrait vérifier que le choix de l'instrument de financement est dûment justifié par les États membres dans les programmes qu'ils proposent, et que des subventions ne sont pas utilisées dans des situations où il aurait été plus judicieux de recourir à des instruments financiers.

Quand? Au plus tard en 2022.

135 L'UE ne devrait pas soutenir financièrement des projets dont les délais de récupération dépassent largement la durée de vie de l'investissement, car cela signifie qu'ils sont moins efficaces et risquent de ne pas être viables sur le plan financier (point [106](#)). C'était le cas d'un tiers des projets pour lesquels nous disposions de données (point [94](#)).

136 Enfin, nous avons déterminé si les résultats des projets démontrent l'existence d'une amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises sur la base d'indicateurs et de notre propre analyse.

137 L'amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises est une priorité fixée au niveau de l'UE. Toutefois, il n'existe aucun indicateur commun qui mesure les réalisations et les résultats dans ce domaine pour la période 2014-2020. Les indicateurs mesurant le nombre d'entreprises qui réalisent des investissements à faible intensité de carbone ou des réductions de leurs émissions de CO₂ s'appliquent à plusieurs priorités, et il n'est pas possible d'isoler les réalisations et les résultats de la priorité portant sur l'efficacité énergétique (points [108](#) à [110](#)). Les États membres définissent des indicateurs spécifiques aux programmes, mais leurs réalisations et leurs résultats ne peuvent être agrégés au niveau de l'UE (points [111](#) à [114](#)).

138 La législation relative aux fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 a créé des indicateurs communs portant sur l'efficacité énergétique (point [115](#)). Toutefois, ils ne correspondent pas aux autres exigences de l'UE en matière de communication d'informations, comme celles du règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, qui sont plus détaillées. Les nouveaux indicateurs permettent aux autorités de considérer les énergies renouvelables comme des investissements dans l'efficacité énergétique, ce qui fausse le suivi de l'action pour le climat et des dépenses en faveur de l'efficacité énergétique (point [116](#)).

139 Enfin, nous avons estimé que les économies d'énergie générées par les projets cofinancés apportaient une maigre contribution (de l'ordre de 0,3 %) aux économies d'énergie nécessaires pour atteindre l'objectif pour 2030 (points **117** à **120**).

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 novembre 2021.

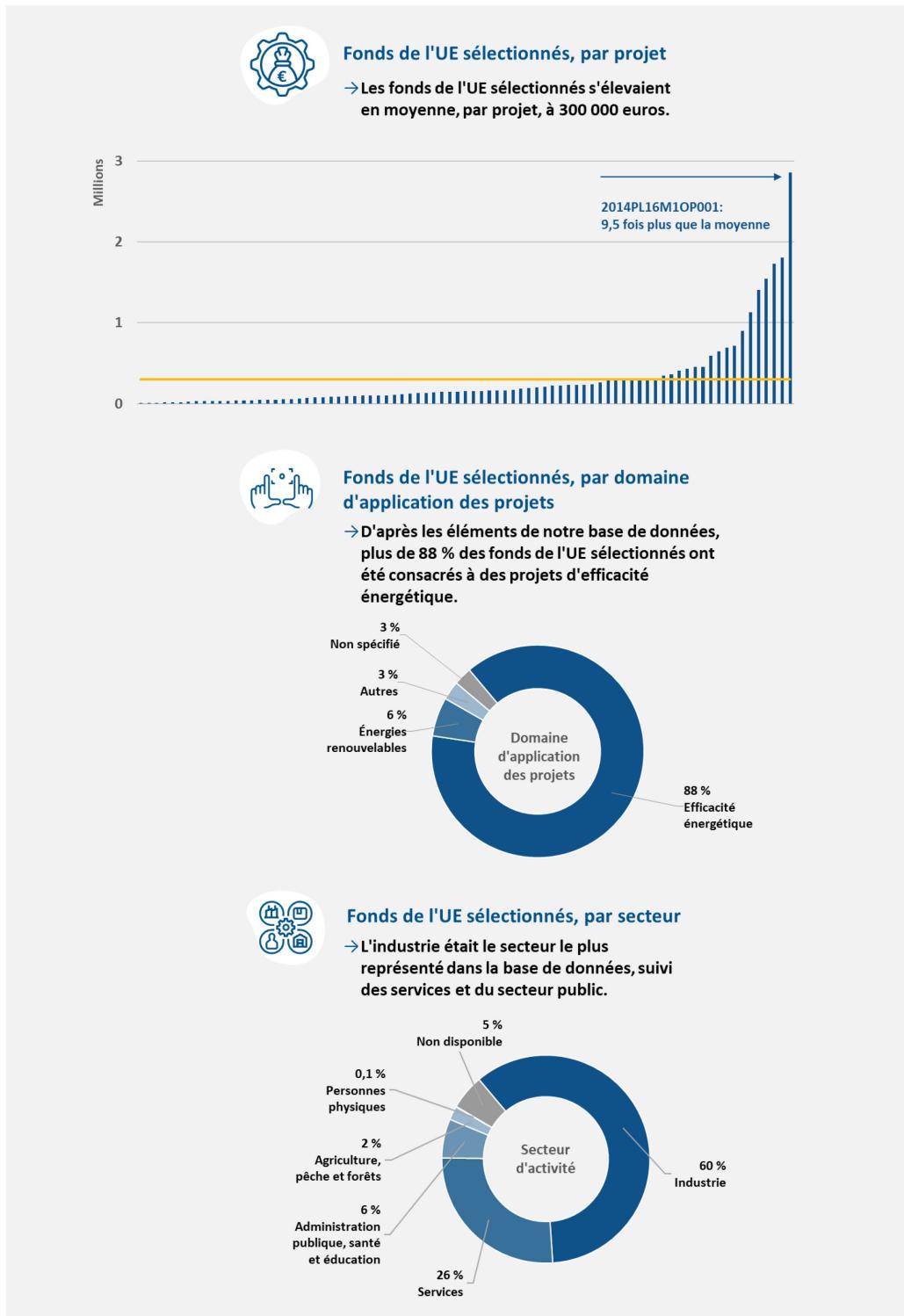
Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne

Président

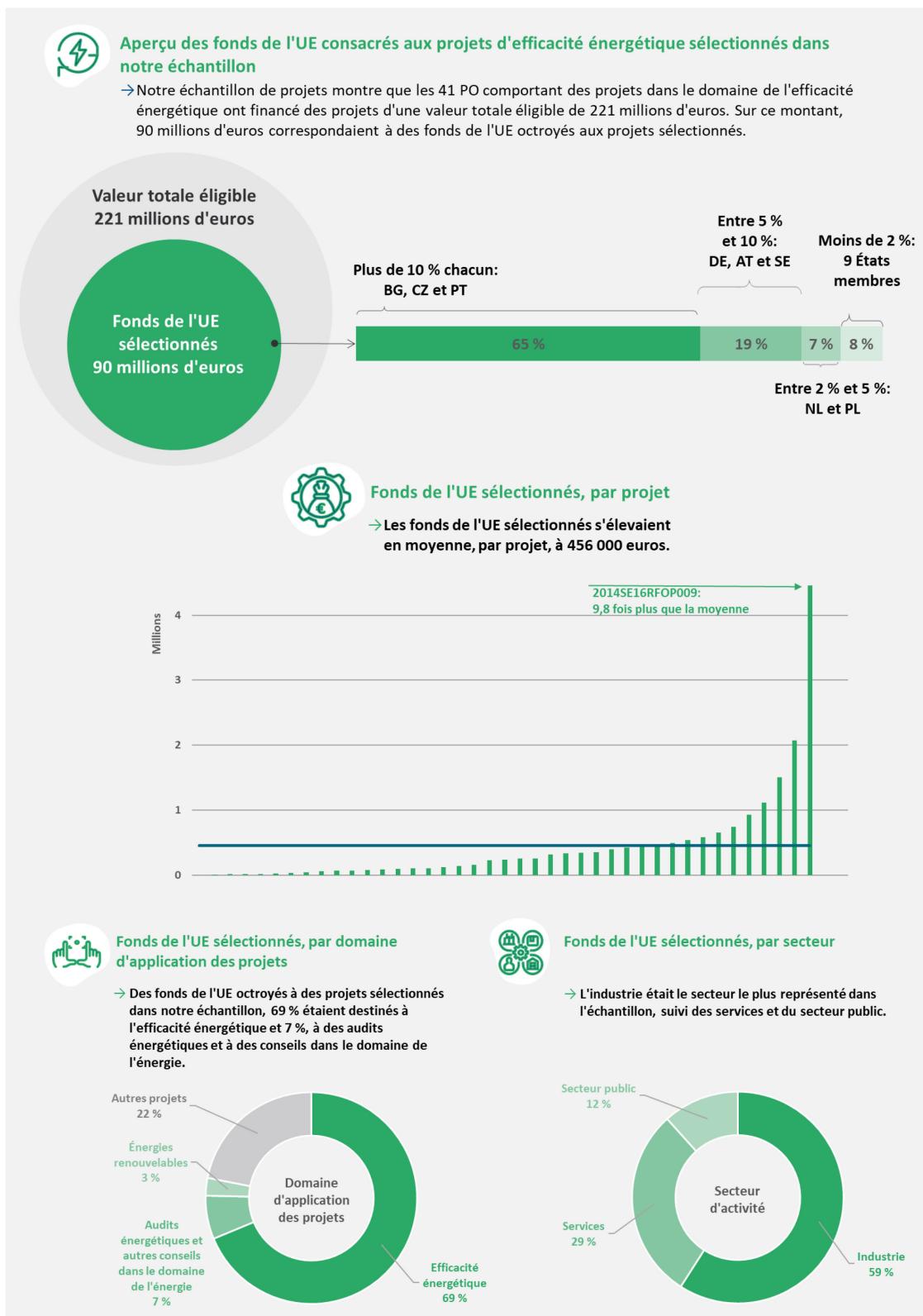
Annexes

Annexe I – Analyse des projets figurant dans la base de données



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des listes de projets communiquées par les autorités de gestion.

Annexe II – Caractéristiques de l'échantillon



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des projets sélectionnés.

Acronymes, sigles et abréviations

(M)(k)tep: (millions de) (kilo)tonne(s) d'équivalent pétrole

CO₂: dioxyde de carbone

CT: coopération territoriale

DEEP: *De-Risking Energy Efficiency Platform* ou plateforme de réduction des risques inhérents aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique

DG ENER: direction générale de l'énergie

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine

FC: Fonds de cohésion

FEDER: Fonds européen de développement régional

GWh: gigawattheure

kep/\$2015p: kilogramme d'équivalent pétrole aux prix de 2015, exprimés en dollars américains

MWh: mégawattheure

PIB: produit intérieur brut

PJ/GJ: pétajoule/gigajoule

PME: petites et moyennes entreprises

PNAEE: plan national d'action en matière d'efficacité énergétique

PO: programme opérationnel

SFC: *Structural Funds Communication System* ou système de communication sur les fonds structurels de l'Union européenne

Glossaire

AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE: accroissement de l'efficacité énergétique à la suite de modifications d'ordre technologique, comportemental et/ou économique.

AUDIT ÉNERGÉTIQUE: selon la directive relative à l'efficacité énergétique, procédure systématique visant à acquérir une connaissance adéquate des caractéristiques de consommation énergétique, à déterminer et à quantifier les économies d'énergie qui peuvent être réalisées d'une façon rentable, et à rendre compte des résultats.

AUTORITÉ DE GESTION: autorités régionales ou nationales qui gèrent les programmes opérationnels et auxquelles incombe la responsabilité principale de la mise en œuvre efficace et efficiente du FEDER et du FC.

CONSOMMATION D'ÉNERGIE PRIMAIRE: consommation intérieure brute, moins l'utilisation non énergétique.

CONSOMMATION FINALE D'ÉNERGIE: somme des consommations d'énergie de l'industrie, des transports, du secteur résidentiel, du secteur tertiaire et de l'agriculture. Sont exclues la consommation du secteur de la transformation de l'énergie et celle de l'industrie énergétique proprement dite.

COÛT D'ÉVITEMENT: coût (en euros) correspondant à l'économie (c'est-à-dire à la non-consommation) d'un mégawattheure d'énergie.

DEEP: *De-Risking Energy Efficiency Platform*, initiative de source ouverte destinée à promouvoir les investissements dans l'efficacité énergétique en Europe grâce à un meilleur partage et à une analyse transparente des projets existants.

ÉCONOMIES D'ÉNERGIE: quantité d'énergie économisée, déterminée en mesurant et/ou en estimant la consommation avant et après la mise en œuvre d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, les conditions externes qui ont une incidence sur la consommation d'énergie faisant l'objet d'une normalisation.

EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE: selon la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, rapport entre les résultats, le service, la marchandise ou l'énergie que l'on obtient et l'énergie consacrée à cet effet.

ÉTATS MEMBRES: les 27 pays membres de l'Union européenne en 2021.

INTENSITÉ ÉNERGÉTIQUE: rapport entre la consommation intérieure brute d'énergie et le produit intérieur brut (PIB), calculé pour une année civile.

Outil de modélisation PRIMES: modèle du système énergétique de l'UE qui fournit des projections à moyen et à long terme à partir de 2010 et jusqu'à l'horizon 2030.

PRODUCTIVITÉ ÉNERGÉTIQUE: mesure de l'avantage économique procuré par chaque unité d'énergie consommée. Elle est calculée en divisant la production économique totale (par exemple le PIB) par la quantité d'énergie consommée (par exemple en tonnes d'équivalent pétrole). Elle donne un aperçu du degré de dissociation entre la consommation d'énergie et la croissance du PIB.

PROGRAMME OPÉRATIONNEL: document de programmation détaillant les priorités d'investissement, les objectifs spécifiques, ainsi que les indicateurs de résultat et de réalisation, et définissant le système de gestion et de contrôle mis en place pour veiller à la mise en œuvre efficace et efficiente du FEDER ou du FC.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=60620>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=60620>

Équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de ce dernier, assisté de M^{me} Kathrine Henderson, cheffe de cabinet; M^{me} Jerneja Vrabič, attachée de cabinet; M. Emmanuel Rauch, manager principal; M^{me} Oana Dumitrescu, cheffe de mission; ainsi que M^{mes} Lucia Roșca, Asimina Petri, Małgorzata Frydel et MM. Lorenzo Pirelli, Timo Lehtinen et Nicholas Edwards, auditeurs. La conception graphique a été réalisée par M^{me} Marika Meisenzahl.



Deuxième rangée, de gauche à droite: Lorenzo Pirelli, Lucia Rosca, Emmanuel Rauch, Małgorzata Frydel, Nicholas Edwards

Première rangée, de gauche à droite: Asimina Petri, Timo Lehtinen, Oana Dumitrescu, Samo Jereb, Marika Meisenzahl

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-7304-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/318053	QJ-AB-22-002-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7278-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/28284	QJ-AB-22-002-FR-Q

L'efficacité énergétique est essentielle pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Nous avons analysé des projets liés à l'efficacité énergétique dans les entreprises cofinancés par les fonds de la politique de cohésion. Nous avons constaté que la Commission n'avait pas évalué le potentiel d'économies d'énergie des entreprises ni leurs besoins de financement, et que les programmes ne précisent pas la manière dont les fonds contribuent aux priorités en matière d'efficacité énergétique. Les indicateurs ex post ne permettent pas d'évaluer cette contribution, mais nous l'avons estimée à 0,3 % de l'effort nécessaire pour atteindre l'objectif pour 2030. Les investissements dans l'efficacité énergétique ont été globalement efficents. Cela étant, l'utilisation d'indicateurs financiers dans le processus de sélection aurait permis de gagner encore en efficience et de choisir plus judicieusement les instruments de financement. Nous recommandons à la Commission d'établir clairement quelle est la contribution des fonds de l'UE et de vérifier si le choix de l'instrument financier est avisé.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors