Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2026/537

11.3.2026

RECOMMANDATION (UE) 2026/537 DE LA COMMISSION

du 10 mars 2026

visant à libérer les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

(1) Dans sa communication du 17 septembre 2020 intitulée «Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 — Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l'intérêt de nos concitoyens» (ci-après le «plan cible en matière de climat») ([1]), la Commission a proposé de revoir à la hausse les ambitions de l'Union en matière de climat en portant l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cette proposition répondait à l'engagement pris dans la communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée «Le pacte vert pour l'Europe» ([2]) de présenter un plan global visant à porter les objectifs climatiques de l'Union pour 2030 à 55 % de façon responsable. L'analyse d'impact accompagnant le plan cible en matière de climat a montré que, pour concrétiser les ambitions accrues en matière de climat, il fallait revoir fortement à la hausse les améliorations de l'efficacité énergétique par rapport au niveau d'ambition de 32,5 %.

(2) La directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil ([3]) relative à l'efficacité énergétique [la «refonte de la directive relative à l'efficacité énergétique» (ci-après la «refonte de la DEE»)] est entrée en vigueur le 10 octobre 2023, introduisant un objectif contraignant de l'UE de réduire de 11,7 % la consommation d'énergie primaire et finale à l'horizon 2030, augmentant ainsi considérablement le niveau d'ambition pour 2030, y compris en ce qui concerne le financement de l'efficacité énergétique et le renforcement de l'application du principe de primauté de l'efficacité énergétique dans les décisions en matière de politique, de planification et d'investissement, conformément aux dispositions légales.

(3) Le plan d'action pour une énergie abordable ([4]), adopté le 26 février 2025 dans le cadre du pacte pour une industrie propre ([5]), comprend des mesures clés visant à réduire les coûts d'énergie pour les ménages et les entreprises et à contribuer à la mise en place d'une véritable union de l'énergie qui assure la compétitivité, la sécurité, la décarbonation et une transition juste. Ce plan d'action repose sur quatre piliers et huit mesures clés, dont une mesure spécifique destinée à accroître l'efficacité énergétique et à réaliser des économies d'énergie, qui souligne que l'efficacité énergétique est un facteur essentiel pour une énergie abordable, la décarbonation et la compétitivité industrielle. Pour faire progresser l'efficacité énergétique, la Commission européenne aidera les acteurs du marché et les établissements financiers à promouvoir un marché unique des services d'efficacité énergétique.

([1]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 — Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l'intérêt de nos concitoyens», COM(2020) 562 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52020DC0562.

([2]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Le pacte vert pour l'Europe», COM(2019) 640 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52019DC0640.

([3]) Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte) (JO L 231 du 20.9.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj).

([4]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Plan d'action pour une énergie abordable — Exploiter pleinement la vraie valeur de notre union de l'énergie pour garantir à tous les européens une énergie abordable, efficace et propre», COM(2025) 79 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52025DC0079.

([5]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Le pacte pour une industrie propre: une feuille de route commune pour la compétitivité et la décarbonation», COM(2025) 85 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52025DC0085.

(4) Dans sa communication du 14 octobre 2020 intitulée «Une vague de rénovations pour l'Europe» ([6]), la Commission considère que le secteur du bâtiment est essentiel pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique à l'horizon 2030 et parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. Cela s'explique par l'importance du parc bâti, qui représente environ 40 % de la consommation totale d'énergie de l'Union et 36 % de ses émissions de gaz à effet de serre.

(5) Entrée en vigueur le 28 mai 2024, la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil ([7]) sur la performance énergétique des bâtiments [la «refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments» (ci-après la «refonte de la DPEB»)] vise à améliorer, d'un point de vue structurel, la performance énergétique des bâtiments, en mettant particulièrement l'accent sur la rénovation des bâtiments les moins performants, la lutte contre la précarité énergétique en donnant la priorité aux ménages vulnérables et la décarbonation totale du parc immobilier d'ici à 2050.

(6) La communication relative au plan REPowerEU de mai 2022 ([8]), à laquelle ont fait suite la feuille de route visant à mettre un terme aux importations d'énergie russe ([9]) et la proposition de règlement relatif à la suppression progressive des importations de gaz naturel russe et à l'amélioration de la surveillance des dépendances énergétiques potentielles ([10]), définit l'efficacité énergétique et les efforts pour réaliser des économies d'énergie comme des piliers essentiels des objectifs de l'UE en matière de sécurité énergétique consistant à réduire considérablement la dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes et à accélérer la transition énergétique.

(7) Dans son rapport intitulé «World Energy Investment 2025», l'Agence internationale de l'énergie (AIE) ([11]) souligne que l'objectif selon lequel il conviendrait de doubler le rythme des améliorations de l'efficacité énergétique nécessite des investissements supplémentaires plus importants. Alors que les investissements dans l'efficacité énergétique n'ont cessé d'augmenter entre 2015 et 2022, l'AIE a constaté qu'à partir de 2023, le soutien politique et financier avait diminué, et cette tendance s'est confirmée en 2024. En particulier, dans l'Union européenne, les investissements dans l'efficacité énergétique et l'électrification ont diminué de 2 %, principalement en raison d'une réduction du soutien politique sur certains marchés et d'un ralentissement des ventes de pompes à chaleur. L'Agence indique que, de manière générale, le taux annuel actuel d'investissements dans l'efficacité énergétique et l'électrification doit être triplé pour doubler le taux d'amélioration de l'efficacité énergétique.

(8) Dans son rapport intitulé «À Competitiveness Strategy for Europe» (Une stratégie de compétitivité pour l'Europe), Mario Draghi a rappelé les besoins financiers considérables de l'Union pour atteindre ses objectifs stratégiques, soit un investissement supplémentaire annuel minimal compris entre 750 et 800 milliards d'EUR, ainsi que la nécessité de déployer efficacement les finances publiques de l'Union afin de stimuler les investissements privés. Ce même rapport précise que, pour soutenir la mobilisation des investissements privés, il est nécessaire de parachever l'union des marchés des capitaux, d'accroître la capacité de financement du secteur bancaire — ce qui impliquerait de relancer la titrisation et de réexaminer la réglementation prudentielle actuelle — et de réformer le budget de l'Union afin d'en améliorer le ciblage et l'efficacité, ainsi que d'optimiser l'effet de levier des investissements privés.

(9) Il est en effet capital d'investir dans l'efficacité énergétique et d'attirer des financements privés supplémentaires grâce à des politiques et des mesures de financement spécifiques pour aider les États membres à atteindre leurs objectifs en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2030, parvenir à la neutralité climatique à l'horizon 2050 de manière efficace au regard des coûts, faciliter la transition vers un système énergétique intégré qui offre une énergie propre et abordable à toute la population et réduire la pression sur la demande d'énergie et, par conséquent, sur les prix de l'énergie, tout en renforçant la compétitivité et la durabilité de l'économie de l'UE et en contribuant à réduire la dépendance de l'UE à l'égard des importations d'énergie.

([6]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Une vague de rénovations pour l'Europe: verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie», COM(2020) 662 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52020DC0662.

([7]) Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (JO L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj).

([8]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Plan REPowerEU», COM(2022) 230 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483.

([9]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Feuille de route en vue de mettre un terme aux importations d'énergie russe», COM(2025) 440 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52025DC0440.

([10]) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la suppression progressive des importations de gaz naturel russe et à l'amélioration de la surveillance des dépendances énergétiques potentielles, et modifiant le règlement (UE) 2017/1938, COM(2025) 828 final, 2025/0180(COD), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0828&qid=1750669110360.

([11]) Rapport de l'AIE, «World Energy Investment 2025», https://iea.blob.core.windows.net/assets/1c136349-1c31-4201-9ed7-1a7d532e4306/WorldEnergyInvestment2025.pdf.

(10) L'article 30 de la refonte de la DEE [directive (UE) 2023/1791] reconnaît la nécessité de déployer un soutien financier et une assistance technique adéquats pour les mesures d'efficacité énergétique et d'élaborer des mesures de politique publique ciblées permettant de mobiliser des investissements privés dans l'efficacité énergétique.

(11) Les établissements financiers et les acteurs du marché de l'efficacité énergétique, tels que les sociétés de services énergétiques, les communautés énergétiques, les producteurs-distributeurs d'énergie et les gestionnaires de réseaux de distribution d'énergie, les réseaux de chauffage et de refroidissement urbains, les sociétés immobilières, les fournisseurs de technologies à bon rendement énergétique et de technologies «zéro net», devraient jouer un rôle clé à cet égard en tirant parti des avantages économiques des améliorations de l'efficacité énergétique en termes d'économies sur les coûts de l'énergie, et ainsi renforcer l'intérêt économique de l'efficacité énergétique.

(12) Afin de mettre à profit la participation des établissements financiers et de mobiliser davantage les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique, la Commission a créé, en 2024, la coalition européenne pour le financement de l'efficacité énergétique (ci-après la «coalition»), qui réunit les États membres de l'Union, les établissements financiers et les parties prenantes concernées en tant que membres fondateurs afin de définir des mesures concrètes visant à améliorer le financement privé en faveur de l'efficacité énergétique. La coalition a pour objectif de créer des conditions de marché propices aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique et d'accroître le financement privé nécessaire pour soutenir la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030 et 2050.

(13) Le rapport conjoint intitulé «Financement de l'efficacité énergétique en Europe — Analyse des dépenses publiques consacrées à l'efficacité énergétique et à la performance énergétique des bâtiments» ([12]), conformément aux dispositions de l'article 30, paragraphe 17, de la refonte de la DEE [directive (UE) 2023/1791] et de l'article 9, paragraphe 8, de la refonte de la DPEB [directive (UE) 2024/1275], évalue l'état actuel et l'efficacité du soutien apporté au financement public à l'échelle de l'Europe destiné à mobiliser des investissements privés supplémentaires. Ce rapport conjoint note que les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique à l'horizon 2030 s'élèvent à 370 milliards d'EUR par an pour la période 2021-2030 et que le déficit d'investissement projeté pour atteindre ces objectifs d'efficacité énergétique s'élève à environ 170 milliards d'EUR par an ([13]). Les ressources budgétaires de l'Union en faveur de l'efficacité énergétique ont augmenté de 62 % dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 par rapport à la période 2014-2020, et de 491 % si l'on tient compte de la contribution de NextGenerationEU, qui est passée de 26,5 à 156,6 milliards d'EUR. Cette augmentation provient en très grande partie de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). En conclusion, le rapport conjoint indique que les ressources budgétaires publiques de l'Union et des États membres en faveur de l'efficacité énergétique sont fondamentales, même si elles ne représentent qu'une part limitée — environ 14,4 % — des besoins d'investissement. Il indique également que l'effet catalyseur du financement public devrait être pleinement et davantage exploité en augmentant l'efficacité et l'efficience de l'appui budgétaire public destiné à réaliser des économies d'énergie plus importantes et à attirer davantage de capitaux privés.

(14) Compte tenu de leur disponibilité limitée, les ressources publiques devraient viser à renforcer l'intérêt économique de l'efficacité énergétique et ainsi remédier aux défaillances du marché qui entravent la mobilisation d'investissements privés dans ce domaine, tout en s'attachant à soutenir les groupes vulnérables pour leur permettre de faire face aux coûts initiaux élevés. En outre, la normalisation limitée des investissements dans l'efficacité énergétique constitue un obstacle majeur à la mise au point d'offres financières et d'instruments financiers consacrés à l'efficacité énergétique à grande échelle, empêchant de ce fait d'attirer les investisseurs privés et les opérateurs du marché. Par conséquent, il demeure essentiel de soutenir l'agrégation, l'assistance au développement de projets et les méthodes communes d'élaboration, d'agrégation et d'évaluation des investissements en faveur de l'efficacité énergétique afin d'attirer davantage les capitaux privés.

(15) Étant donné que les ménages touchés par la précarité énergétique manquent de ressources propres et n'ont qu'un accès limité à des prêts commerciaux, ils se heurtent à des obstacles pour financer des investissements. Ces ménages ont donc besoin d'instruments financiers publics innovants, qui combinent différentes formes de financement permettant d'accéder au financement sous la forme de prêts à taux d'intérêt nul ou faible, à un financement fondé sur la performance sans frais — tels que les contrats de performance énergétique et le financement sur facture — qui leur permette d'accéder à un soutien sous forme de financement initial et de rembourser l'investissement à mesure qu'ils économisent sur leur facture d'énergie, parallèlement à d'autres formes innovantes de financement. Les communautés énergétiques peuvent également jouer un rôle dans le regroupement d'investissements privés dans des solutions d'efficacité énergétique de manière plus accessible et plus abordable pour les citoyens, les autorités locales, les petites et moyennes entreprises et les ménages vulnérables.

(16) Les mesures de réduction des factures d'énergie et de la précarité énergétique, ainsi que les mesures visant à soutenir la rénovation des bâtiments les moins performants et à répondre aux besoins des consommateurs vulnérables, devraient contribuer positivement à l'objectif de la Commission consistant à accroître l'offre de logements abordables et l'accès à ceux-ci.

([12]) Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le financement de l'efficacité énergétique en Europe: Une évaluation des dépenses publiques consacrées à l'efficacité énergétique et à la performance énergétique des bâtiments, COM(2026) 118.

([13]) Rapport 2024 de l'AIE sur l'efficacité énergétique, https://iea.blob.core.windows.net/assets/f304f2ba-e9a2-4e6d-b529-fb67cd13f646/EnergyEfficiency2024.pdf; et Bruegel, «How to finance the European Union's building decarbonisation plan» (Comment financer le plan de l'Union européenne pour la décarbonation des bâtiments), source: PB 12 2024.pdf.

(17) En ce qui concerne plus particulièrement le secteur du bâtiment, le taux moyen de rénovation observé dans les États membres de l'Union est actuellement trop faible (c'est-à-dire inférieur à 1 %) pour garantir une décarbonation en temps utile du parc immobilier. Un soutien à l'augmentation des taux de rénovation et à l'adoption de mesures d'efficacité énergétique dans les entreprises, y compris par la prise de mesures réglementaires, stimulera la participation des investisseurs privés et des opérateurs du marché au développement d'un marché prospère pour les investissements en faveur de l'efficacité énergétique.

(18) Pour accroître les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique, il faut reconnaître les différences existantes entre les marchés de l'efficacité énergétique, les pratiques de financement et les cadres réglementaires et de soutien des États membres. Forte du constat que les différents défis aux niveaux national et régional nécessitent des approches stratégiques différentes, la coalition établie au niveau de l'Union est complétée par des pôles nationaux spécifiques basés dans les États membres, l'objectif étant que chaque pôle se concentre sur une approche particulière axée sur le marché afin d'améliorer l'efficacité énergétique. Il convient que ces pôles nationaux favorisent l'adoption de solutions de financement à l'échelle nationale en réunissant les parties prenantes adéquates, notamment les pouvoirs publics et les établissements financiers, et en fournissant une assistance technique continue aux autorités des États membres afin de les aider à élaborer des solutions de financement en matière d'efficacité énergétique conformes à leurs objectifs et ambitions stratégiques. De même, la présente recommandation visant à libérer les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique devrait être adaptée aux marchés et aux pratiques de financement propres à chaque État membre.

(19) Au printemps 2024, la Commission a convoqué un panel de citoyens européens sur l'efficacité énergétique qui a réuni 150 citoyens européens pour examiner les défis et les avantages de l'efficacité énergétique les plus importants à leurs yeux. À l'issue de leurs délibérations, le panel a présenté une liste de recommandations concrètes destinées à éclairer les futures initiatives de la Commission, soulignant le rôle essentiel du soutien au financement de l'efficacité énergétique ([14]).

(20) Conformément à l'article 30, paragraphe 10, de la refonte de la DEE [directive (UE) 2023/1791], la Commission est tenue de fournir des orientations aux États membres et aux acteurs du marché sur les moyens de débloquer des investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique. Ces orientations devraient aider les États membres et les acteurs du marché à développer et à mettre en œuvre leurs investissements en matière d'efficacité énergétique, à la fois dans le cadre et hors du cadre des divers programmes de l'Union, et proposer des mécanismes de financement adéquats et des solutions de financement innovantes, combinant subventions, instruments financiers et aide au développement de projets afin d'intensifier les initiatives existantes et d'utiliser les programmes de l'Union comme catalyseur du financement privé.

(21) La présente recommandation est accompagnée d'une annexe détaillée proposant des exemples d'actions, de mesures et de lignes directrices spécifiques pour la mise en œuvre, par la mise en place de mécanismes de financement capables de libérer les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

Les États membres et les acteurs du marché devraient:

1. **Mettre en place un cadre de soutien au financement public à long terme en faveur de l'efficacité énergétique**, en tirant notamment parti du rôle des mécanismes de financement spécialisé de nature renouvelable et des garanties publiques pour améliorer l'accès au financement et réduire les risques d'investissement. Ce cadre de soutien devrait sous-tendre la mise au point de produits de crédit et de mécanismes de financement privé en faveur de l'efficacité énergétique, et s'appuyer sur un cadre réglementaire prévisible en matière d'efficacité énergétique qui garantisse la visibilité des politiques à long terme et renforce la confiance des investisseurs. Il devrait également mettre à profit les incitations réglementaires et fiscales destinées à stimuler les améliorations et les investissements en matière d'efficacité énergétique.

2. **Mettre en place ou renforcer le fonds national pour l'efficacité énergétique ou un mécanisme équivalent** au niveau national ou régional en tant qu'instrument spécifiquement conçu pour faciliter l'accès aux régimes de soutien au financement public en faveur de l'efficacité énergétique, en regroupant différents outils et sources de financement au sein d'une même structure organisationnelle. Ce mécanisme devrait simplifier l'accès au financement, créer une réserve solide d'investissements en faveur de l'efficacité énergétique et permettre de recourir à différentes voies de financement public et privé dans le cadre d'une seule opération. Il pourrait déployer, entre autres, des programmes de financement ciblé, des garanties publiques, des instruments financiers, de l'assistance technique, le regroupement de crédits à des fins de titrisation, ainsi que des dispositifs de forfaitage et d'affacturage, et contribuer à simplifier les procédures, les règles et les méthodes liées à l'efficacité énergétique, ainsi qu'à améliorer la visibilité et la connaissance tant des régimes de soutien financier que des incitations financières en faveur de l'efficacité énergétique. En outre, les États membres devraient:

   — évaluer l'état d'avancement des mécanismes de financement de l'efficacité énergétique mis en œuvre sur leur territoire, et

   — déterminer la capitalisation du fonds national pour l'efficacité énergétique en cours de création ou de renforcement.

([14]) Recommandations finales du panel de citoyens européens sur l'efficacité énergétique, https://citizens.ec.europa.eu/document/download/52a3608d-662c-4b0e-b463-684a9dbef302_fr?filename=Final%20recommendations%20European%20Citizens`%20Panel%20on%20Energy%20Efficiency.pdf.

3. **Développer les instruments financiers et les solutions de financement mixte à long terme.** Les États membres devraient réexaminer le cadre de financement national existant, en vue de mettre en place et d'utiliser des solutions de financement mixte combinant des prêts à taux d'intérêt faibles voire nuls et des garanties publiques dans le cadre d'une seule opération avec différents types de subventions, telles que bonifications d'intérêts et contribution aux primes de garantie, remises en capital et subventions d'assistance technique capables, ensemble, de contribuer à l'élaboration d'offres de financement privé, de produits financiers et d'instruments de financement innovants. En outre, les États membres devraient:

   — moduler les aides sous forme de subventions combinées afin de réduire les risques et les obstacles à l'accès au financement,

   — optimiser la nature renouvelable des instruments financiers consacrés à l'efficacité énergétique au moyen d'une composante «subventions combinées»,

   — soutenir la mise au point d'instruments financiers spécifiques dans le domaine de l'efficacité énergétique, et

   — maximiser l'utilisation des fonds et programmes financés sur le budget de l'Union pour déployer des instruments financiers à grande échelle.

4. **Mettre en place des mécanismes d'assistance au développement de projets et soutenir la mise au point d'«agrégateurs» de projets dans le domaine de l'efficacité énergétique.** Il s'agit notamment des guichets uniques ayant vocation à aider les citoyens et les entreprises à élaborer et à agréger des projets d'investissement dans l'efficacité énergétique, des super-sociétés de services énergétiques (SSE), des communautés énergétiques, des mécanismes d'assistance au développement de projets et d'autres promoteurs de projets. Les agrégateurs devraient être soutenus afin d'atteindre une taille critique, dans le but de constituer une réserve solide d'investissements susceptibles d'obtenir un financement. Les États membres sont encouragés à recourir au soutien de l'UE, par exemple par l'intermédiaire du mécanisme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux (ELENA), afin de mettre en place des mécanismes nationaux ou régionaux d'assistance technique et d'assistance au développement de projets.

5. **participer de manière proactive à la coalition européenne pour le financement de l'efficacité énergétique afin de promouvoir une coopération plus étroite et efficace avec les établissements financiers.** Il s'agit notamment de développer ses pôles nationaux, en définissant le mandat et le programme de travail de ceux-ci. En outre, les États membres devraient:

   — établir des partenariats pour aider les banques commerciales à mieux tirer parti des avantages financiers connexes des investissements en faveur de l'efficacité énergétique, et

   — aider et encourager les établissements financiers à proposer des possibilités de financement en faveur de l'efficacité énergétique qui répondent aux besoins des clients.

6. **Exploiter au mieux les incitations fiscales afin de mobiliser les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique.** L'une des priorités devrait être de supprimer les mesures fiscales et les subventions qui découragent les investissements en faveur de l'efficacité énergétique, telles que celles qui favorisent les technologies fondées sur les combustibles fossiles et inefficaces sur le plan énergétique, et d'éviter les mesures fiscales qui atténuent, par des charges fiscales plus élevées, les avantages économiques connexes liés à l'amélioration de l'efficacité énergétique. En outre, les États membres devraient prévoir des incitations fiscales et des mesures fiscales positives pour mobiliser les investissements en faveur de l'efficacité énergétique.

7. **promouvoir le développement et l'adoption de produits de prêt en faveur de l'efficacité énergétique et le financement privé en faveur de l'efficacité énergétique au moyen de contrats de crédit.** Il s'agit notamment des prêts hypothécaires en matière d'efficacité énergétique et des prêts à la rénovation, y compris le recours à des garanties publiques, d'autres mesures de réduction des risques, des incitations fiscales, le renforcement du rôle du secteur bancaire de détail et la prise en compte des économies d'énergie dans les évaluations de la solvabilité. Conformément à la refonte de la DEE [directive (UE) 2023/1791], veiller à ce que les produits de prêt en faveur de l'efficacité énergétique soient proposés largement et de manière non discriminatoire par les établissements financiers – c'est-à-dire qu'ils soient privilégiés aux produits financiers traditionnels lorsque cela sert au mieux les intérêts de clients potentiels – et qu'ils soient visibles et accessibles aux consommateurs, notamment grâce au soutien d'acteurs tiers et d'autorités publiques. En outre, les États membres devraient:

   — permettre aux associations de copropriétaires de contracter conjointement des prêts pour financer des investissements en faveur de l'efficacité énergétique, et

   — fournir une assistance technique et des conseils aux établissements financiers afin de renforcer la capacité requise pour que les agents de prêt puissent commercialiser des produits de prêt en faveur de l'efficacité énergétique.

   Les acteurs du marché devraient:

   — élaborer et commercialiser des produits de prêt en faveur de l'efficacité énergétique, et

   — fournir des solutions de financement et de prêt en faveur de l'efficacité énergétique qui répondent aux besoins des clients, conformément à l'article 30 de la DEE.

8. **Activer le cadre réglementaire nécessaire et soutenir la mise au point de mécanismes de financement innovants.** Des mécanismes tels que le financement fiscal et le financement sur facture devraient être mis au point en permettant aux autorités publiques compétentes d'utiliser l'impôt et les autres charges comme instruments de remboursement des dettes, en associant les producteurs-distributeurs d'énergie au financement des mesures en faveur de l'efficacité énergétique et en autorisant le remboursement des dettes au moyen des factures d'énergie. ainsi qu'en permettant que la dette soit liée à un bien et transférée avec la propriété de ce bien. En particulier, les États membres devraient:

   — déterminer si le cadre national permet de créer des systèmes de financement fiscal et de financement sur facture,

   — définir le droit des producteurs-distributeurs d'énergie à fournir un financement en faveur de l'efficacité énergétique,

   — mettre en place des procédures pour garantir les remboursements au moyen des impôts fonciers et le transfert de la dette avec les titres de propriété,

   — garantir un flux de trésorerie suffisant dans les entités chargées de la mise en œuvre (par exemple, les producteurs-distributeurs d'énergie, les SSE) et/ou mettre en place des fonds de garantie et de soutien nationaux ou locaux pour passer à l'échelle supérieure.

   Les acteurs du marché devraient:

   — élaborer et commercialiser des mécanismes de financement sur facture en faveur de l'efficacité énergétique, en favorisant la coopération entre les producteurs-distributeurs d'énergie et les sociétés de services énergétiques.

9. **supprimer les obstacles et intensifier le financement de l'efficacité énergétique au moyen d'accords de services et favoriser le développement d'un marché des services énergétiques.** Il peut s'agir, par exemple, d'un soutien aux améliorations de l'efficacité énergétique au moyen de dépenses opérationnelles (Opex), de la suppression des obstacles administratifs au développement du marché des SSE et de l'exploitation du potentiel avéré des instruments fondés sur la performance, tels que les contrats de performance énergétique et d'autres solutions innovantes en matière de services énergétiques. Les États membres et les acteurs du marché devraient:

   — utiliser l'appui budgétaire public de l'Union et des États membres pour développer le marché des SSE, en facilitant le financement des SSE et des entités ad hoc en matière d'efficacité énergétique,

   — promouvoir le rôle des SSE et des nouvelles modalités de contrat, telles que l'efficacité efficacité énergétique en tant que service et les contrats de performance énergétique, en tant que pilier de la politique nationale en matière d'efficacité énergétique,

   — promouvoir la mise à jour des cadres législatifs et des appels d'offres publics afin de reconnaître explicitement et de faciliter le financement des SSE et les contrats de performance énergétique, et

   — soutenir le déploiement d'une infrastructure de comptage avancée capable de contrôler automatiquement les flux d'énergie et les économies d'énergie.

   Les acteurs du marché devraient:

   — tirer parti de l'aide publique et du marché unique de l'Union pour favoriser le développement d'un marché dynamique en faveur de l'efficacité énergétique en tant que service, y compris par-delà des frontières intérieures de l'Union, et

   — développer des partenariats entre les fournisseurs de technologies, les distributeurs d'énergie, les sociétés de services énergétiques et les établissements financiers.

10. **déployer des garanties publiques à long terme et d'autres outils de réduction des risques susceptibles d'améliorer l'accès au financement privé en faveur de l'efficacité énergétique.** Ces mesures sont essentielles pour améliorer la rentabilité économique de l'efficacité énergétique en réduisant le risque d'investissement global, en fournissant un soutien au rehaussement du crédit afin d'améliorer l'accès au financement de certains marchés et segments de population, et en garantissant des taux d'intérêt plus compétitifs. En outre, les États membres devraient recenser les risques et les difficultés d'accès au financement propres à chaque pays pour les acteurs du marché.

11. **promouvoir les possibilités de refinancement et favoriser le développement d'un marché secondaire de l'efficacité énergétique** avec les établissements financiers privés Ces mécanismes pourraient soutenir les dispositifs de forfaitage et d'affacturage pour les contrats de performance énergétique des SSE, regrouper les créances en matière d'efficacité énergétique de différents initiateurs de prêts à des fins de titrisation et faciliter la création de super-SSE ou de structures similaires qui servent d'intermédiaire entre les SSE et les investisseurs institutionnels. En outre, les États membres et les acteurs du marché devraient:

   — favoriser le développement du marché des obligations vertes dans leur contexte national, et

— établir et renforcer le dialogue avec les établissements financiers sur le développement d'un marché secondaire de l'efficacité énergétique, et

— soutenir la mise en place de mécanismes spécifiques de refinancement en faveur de l'efficacité énergétique.

12. **Améliorer la collecte de données sur l'efficacité énergétique.** Il s'agit notamment des données sur la performance financière des investissements en faveur de l'efficacité énergétique et de données permettant de soutenir les mesures de suivi et de vérification des économies d'énergie réalisées. Les États membres et les acteurs du marché devraient soutenir l'élaboration, l'harmonisation, la normalisation et la simplification des méthodes de notation des projets, y compris l'évaluation des avantages non énergétiques et les mesures de suivi et de vérification des économies d'énergie, autant d'éléments essentiels pour renforcer la confiance et la sécurité des investisseurs et garantir la valeur monétaire des économies d'énergie en tant que produit négociable.

Lors de la mise en œuvre de la présente recommandation, les États membres et les acteurs du marché sont invités à tenir dûment compte de l'annexe de la présente recommandation, qui fournit des lignes directrices détaillées sur les politiques et les mesures de financement spécifiques permettant de mobiliser des investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique, y compris des mesures spécifiques recommandées, un contexte motivé et des exemples de cas de mise en œuvre réussie.

Fait à Bruxelles, le 10 mars 2026.

Par la Commission
Dan JØRGENSEN
Membre de la Commission

ANNEXE

1. **INTRODUCTION**

La présente annexe de la recommandation de la Commission visant à libérer les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique (ci-après la «recommandation») fournit des informations sur les politiques et les mesures de financement spécifiques permettant de mobiliser des investissements privés dans l'efficacité énergétique. Elle recense les principales étapes et propose des exemples d'interventions réussies dans le but d'aider les États membres à mettre en place des actions concrètes et des mécanismes de financement.

Ces mesures sont articulées en deux sections en fonction des deux facteurs interconnectés permettant de libérer les investissements privés:

1) Activer et agréger la demande d'investissements en faveur de l'efficacité énergétique.

2) Améliorer l'offre de financements en faveur de l'efficacité énergétique, réduire les risques d'investissement et accroître les possibilités de refinancement.

La première section concerne les recommandations 2 à 6 du texte principal, tandis que la seconde concerne les recommandations 7 à 12. La **première recommandation** relative à la mise en place d'un cadre de soutien financier public à long terme en faveur de l'efficacité énergétique est une condition préalable à l'élaboration de mesures supplémentaires susceptibles de mobiliser davantage les investissements privés et, de manière générale, de renforcer l'intérêt économique de l'efficacité énergétique.

Compte tenu des différences existantes entre les États membres en matière de réglementation et de gouvernance, ainsi que de leurs pratiques divergentes en matière de financement de l'efficacité énergétique et de développement d'offres de financement privé en faveur de l'efficacité énergétique, les recommandations figurant dans la présente annexe devront être adaptées au cadre national et régional spécifique en matière d'efficacité énergétique et au cadre de gouvernance de chaque État membre.

Afin d'élaborer la recommandation, et dans le cadre du rapport conjoint connexe intitulé «Financement de l'efficacité énergétique en Europe — Analyse des dépenses publiques consacrées à l'efficacité énergétique», la Commission, avec le soutien des autorités nationales, a recensé et évalué plus de 400 mécanismes de financement public soutenant les investissements en faveur de l'efficacité énergétique dans les 27 États membres de l'Union, y compris des mécanismes cofinancés par l'UE ([1]). Selon ce rapport conjoint, les États membres recourent principalement à des formes de financement non remboursables pour soutenir l'efficacité énergétique. Les autres solutions axées sur des formes remboursables de financement, susceptibles d'attirer davantage les investissements privés, sont moins courantes. Ce rapport conjoint fait observer que les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique à l'horizon 2030 s'élèvent à 370 milliards d'EUR par an pour la période 2021-2030 et que le déficit d'investissement prévu pour atteindre ces objectifs s'élève à environ 170 milliards d'EUR par an. Il convient de noter à cet égard que les ressources budgétaires de l'UE consacrées à l'efficacité énergétique ont augmenté de 491 % dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 par rapport à la période 2014-2020, passant de 26,5 à 156,6 milliards d'EUR, augmentation qui provient en très grande partie de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). En conclusion, le rapport conjoint indique que les ressources budgétaires publiques de l'Union et des États membres en faveur de l'efficacité énergétique sont fondamentales, mais qu'elles ne couvrent qu'une part limitée (14,4 %) du déficit d'investissement. Il convient donc d'exploiter pleinement l'effet catalyseur du financement public, en renforçant son efficacité et son efficience afin de réaliser des économies d'énergie plus importantes et d'attirer davantage de capitaux privés.

2. **ACTIVER ET AGRÉGER LA DEMANDE D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE**

Il s'agit d'une étape essentielle pour mobiliser des financements privés en faveur des investissements dans l'efficacité énergétique. Il est donc nécessaire de mettre en place des réserves d'investissements solides et de stimuler la demande en matière d'efficacité énergétique afin d'accroître l'attrait de ces instruments auprès des investisseurs privés. Les États membres de l'UE ont un rôle essentiel à jouer dans l'activation et l'agrégation de la demande d'investissements en matière d'efficacité énergétique. Le chapitre ci-dessous porte sur les recommandations 2 à 6 du texte principal.

2.1. **Recommandation 2: mettre en place ou renforcer le fonds national pour l'efficacité énergétique ou un mécanisme équivalent**

L'agrégation de différentes voies de financement et de l'assistance technique et financière au sein d'un fonds national pour l'efficacité énergétique ou d'un mécanisme équivalent, tel que les banques de développement nationales, est essentielle en vue de soutenir la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique et de garantir la contribution des États membres aux objectifs de l'Union en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2030. Un tel fonds peut contribuer à renforcer la coordination nationale et le soutien financier centralisé, à mutualiser l'expertise en matière de financement de l'efficacité énergétique, à faciliter la combinaison de différents mécanismes de financement et sources de soutien financier public et à mieux agréger les réserves d'investissement, en harmonisant les règles en matière d'éligibilité, de suivi et de vérification.

([1]) Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le financement de l'efficacité énergétique en Europe: Une évaluation des dépenses publiques consacrées à l'efficacité énergétique et à la performance énergétique des bâtiments, COM(2026) 118.

Le rôle du fonds national pour l'efficacité énergétique dans la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'efficacité énergétique est défini à l'article 30 de la refonte de la directive relative à l'efficacité énergétique (DEE) ([2]). L'article 30 de la refonte de la DEE prévoit également la possibilité de satisfaire à certaines des exigences en matière d'efficacité énergétique en apportant une contribution financière au fonds national pour l'efficacité énergétique ([3]).

En 2024, 16 des 27 États membres avaient mis en place un fonds national pour l'efficacité énergétique ou une entité similaire ([4]). Toutefois, ces mécanismes de financement nationaux varient considérablement en ce qui concerne le volume de financement et le type de soutien financier fourni, et nombre d'entre eux semblent être inactifs ou sous-exploités.

Mettre en place ou relancer un fonds national pour l'efficacité énergétique ou une entité similaire est une étape décisive en vue d'améliorer le cadre de financement national et de libérer les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique. Une telle entité spécialisée peut améliorer la coordination et l'agrégation des instruments et mécanismes de financement, par la mise en commun des ressources publiques et le déploiement de solutions de financement mixte, tirant parti de la combinaison de subventions et de prêts pour des investissements spécifiques. En outre, en agrégeant l'expertise technique et financière, un tel fonds peut fournir une assistance technique pour des projets d'efficacité énergétique à grande échelle et tester des solutions de financement innovantes en faveur de l'efficacité énergétique.

L'un des principaux obstacles au déploiement d'un financement mixte en faveur de l'efficacité énergétique est le manque de coordination entre les programmes de subventions et les instruments financiers tels que les prêts bonifiés, les garanties publiques ou d'autres solutions de réduction des risques. Les subventions supplantent souvent d'autres instruments financiers, en particulier lorsque la distinction entre les mécanismes de soutien remboursables et non remboursables n'est pas clairement établie. La mise en commun des ressources et des connaissances au sein d'une même entité, nouvelle ou existante, au niveau national peut permettre une meilleure coordination entre les différentes voies de financement, notamment en harmonisant les règles et les procédures d'évaluation de l'éligibilité des mesures, de suivi et de vérification des économies d'énergie réalisées. Dans de nombreux cas, l'amélioration et la simplification des cadres nationaux de soutien aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique peuvent réduire les coûts de transaction, accroître la transparence et offrir une visibilité à long terme aux acteurs du secteur et aux établissements financiers présents sur le marché national de l'efficacité énergétique, renforçant ainsi l'intérêt économique de l'efficacité énergétique.

En outre, la mutualisation de l'expertise en matière de financement de l'efficacité énergétique au sein d'un fonds national pour l'efficacité énergétique peut améliorer la coordination de la collecte de données sur les investissements en faveur de l'efficacité énergétique et la coopération avec les établissements financiers privés. Elle peut également fournir des retours d'information ciblés aux décideurs politiques nationaux et européens sur l'intensification des investissements en faveur de l'efficacité énergétique. La fonction de coordination et de collecte de renseignements du fonds national pour l'efficacité énergétique va de pair avec la promotion de partenariats au niveau national entre les pouvoirs publics, les établissements financiers et le secteur de l'efficacité énergétique afin de mieux coordonner les incitations publiques et les régimes de soutien avec les solutions de financement privé. De tels partenariats peuvent également voir le jour dans le cadre des pôles nationaux créés au sein de la coalition européenne pour le financement de l'efficacité énergétique ([5]).

Dans ce contexte, les mesures clés visant à soutenir l'agrégation des voies de financement de l'efficacité énergétique et de l'expertise en matière de financement sont les suivantes:

— **Évaluer l'état d'avancement des mécanismes de financement de l'efficacité énergétique** dans le pays, afin de déterminer si une agrégation accrue des ressources de financement et un renforcement de la coordination du soutien financier public peuvent réduire les coûts de transaction, tout en améliorant l'attrait et la visibilité des investissements en faveur de l'efficacité énergétique pour les investisseurs privés.

([2]) Un fonds national pour l'efficacité énergétique, tel qu'établi à l'article 30, paragraphe 12, de la refonte de la DEE, est défini comme l'entité soutenant la mise en œuvre nationale de mesures d'efficacité énergétique et garantissant la contribution nationale aux objectifs de l'Union en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2030.

([3]) Pour en savoir plus sur la manière dont les États membres peuvent faire usage de l'option de contribution financière, veuillez vous reporter à la recommandation de la Commission du 12 décembre 2023 concernant la transposition de l'article 30 sur le fonds national pour l'efficacité énergétique, le financement et l'assistance technique de la directive (UE) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique (refonte de la DEE) (JO C, C/2023/1553, 19.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1553/oj) (C/2023/1553), qui fournit de plus amples informations sur les options stratégiques pour la création de fonds nationaux pour l'efficacité énergétique et sur les options de contributions financières au fonds national pour l'efficacité énergétique afin de remplir une partie de leurs obligations en matière d'efficacité énergétique.

([4]) Les 16 États membres ayant mis en place un fonds national pour l'efficacité énergétique ou une entité similaire sont la Bulgarie, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Espagne, la Croatie, l'Italie, l'Irlande, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

([5]) La coalition européenne pour le financement de l'efficacité énergétique est une initiative de la Commission qui réunit les pays de l'UE, les institutions financières et les parties prenantes concernées afin de définir des actions visant à améliorer concrètement le financement privé en faveur de l'efficacité énergétique. Pour en savoir plus: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_en.

— **Mettre en place un fonds national pour l'efficacité énergétique ou une entité similaire ou renforcer le fonds existant**. Le fonds devrait être doté d'un mandat clair pour mobiliser des financements en matière d'efficacité énergétique dans différents secteurs, y compris pour la rénovation du parc de logements existant et la réaffectation des bâtiments dans des projets de bâtiments intelligents. Cet objectif peut être atteint en créant une structure spécialisée dotée d'un mandat spécifique pour mobiliser des investissements dans l'efficacité énergétique, au sein ou en dehors des organismes existants promouvant les investissements en capital, chargée de la gestion du soutien financier public de l'Union et des États membres en faveur de l'efficacité énergétique. Les États membres devraient veiller à ce que la structure dispose du personnel possédant l'expertise nécessaire pour s'acquitter efficacement de son mandat.

— **Déterminer la capitalisation du fonds national pour l'efficacité énergétique,** en lui confiant le financement des programmes nationaux à long terme en matière d'efficacité énergétique, l'élaboration de solutions de financement mixte et la fourniture d'une assistance technique pour les financements en faveur de l'efficacité énergétique. Le fonds peut être capitalisé par différents moyens, notamment par le budget public et les programmes d'aide publique de l'Union/nationaux, les paiements à recevoir de ses instruments financiers à long terme en faveur de l'efficacité énergétique, les recettes provenant de la mise aux enchères de certificats d'économies d'énergie dans le cadre de mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique nationaux, les quotas d'émission dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE, l'échange de certificats blancs ou le recours à des financements privés sur les marchés des capitaux, tels que le transfert de créances d'économies d'énergie à des investisseurs institutionnels actifs sur le marché secondaire.

— **Renforcer le rôle du fonds national pour l'efficacité énergétique ou d'une entité similaire** dans la fourniture d'une assistance technique aux projets d'investissement à grande échelle, la collecte de données, l'évaluation du développement du marché de l'efficacité énergétique et des investissements, et la fourniture de conseils d'experts sur les instruments financiers, les solutions de financement et les politiques innovantes, notamment par l'intermédiaire des pôles nationaux de la coalition européenne pour le financement de l'efficacité énergétique.

Parmi les exemples réussis de fonds nationaux pour l'efficacité énergétique, on peut citer ALTUM ([6]), en Lettonie, qui agrège les aides financières et l'expertise en matière d'efficacité énergétique au sein d'un organisme national existant, et le Fonds national espagnol pour l'efficacité énergétique ([7]), qui a été créé pour remplir les obligations nationales en matière d'économies d'énergie tout en développant ses activités.

2.2. **Recommandation 3: développer les instruments financiers à long terme et les solutions de financement mixte**

Dans le cadre du rapport sur le financement de l'efficacité énergétique en Europe, la Commission a examiné le niveau de financement de l'efficacité énergétique dans les États membres de l'EU-27 et a évalué les mécanismes existants de financement de l'efficacité énergétique, financés à la fois par l'Union et par des fonds nationaux. Sur les 426 mécanismes de financement de l'efficacité énergétique recensés dans les États membres de l'EU-27 au cours de la période 2014-2024, seuls 25 % ont eu recours à des instruments financiers, notamment à des aides financières mixtes combinant des subventions et des prêts dans le cadre d'une même opération. Les 75 % restants étaient des mécanismes non remboursables tels que des subventions et des crédits d'impôt. Dans quelques États membres seulement, les instruments financiers et les solutions de financement mixte ont représenté plus de 30 % du soutien financier public en faveur de l'efficacité énergétique.

Si les mécanismes fondés sur les subventions, les crédits d'impôt et d'autres formes d'aides non remboursables n'empêchent pas nécessairement de mobiliser des investissements privés, ils présentent souvent des facteurs de levier plus faibles et des taux d'intensité de subvention plus élevés que les instruments financiers et les solutions de financement mixte. Cela peut entraîner l'éviction des capitaux privés du financement de l'efficacité énergétique. En outre, les programmes d'aides et de subventions qui dépendent fortement de la capacité budgétaire des États membres et des contributions au budget de l'Union peuvent entraîner une approche «par à-coups», entravant ainsi le développement d'un marché de l'efficacité énergétique vigoureux. De plus, par rapport aux instruments financiers et aux solutions de financement mixte, les programmes fondés sur les subventions et les crédits d'impôt ne font pas intervenir les marchés des capitaux et les investisseurs privés, mais reposent souvent exclusivement sur un cofinancement privé provenant des ressources propres et

([6]) ALTUM, entreprise publique lettone, fournit aux entreprises et aux ménages un accès à des ressources financières au moyen de prêts, de garanties et d'investissements dans des fonds de capital-risque. Le financement de la mise en œuvre des programmes de soutien public repose à la fois sur des fonds de l'Union et sur des financements publics nationaux, ainsi que sur des fonds levés par ALTUM auprès d'institutions internationales et sur les marchés des capitaux. ALTUM joue un rôle essentiel dans le soutien aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique, car elle regroupe les aides financières destinées aux particuliers et aux entreprises, visant à la fois l'efficacité énergétique des bâtiments et l'efficacité énergétique dans l'industrie, avec un soutien combiné composé de programmes de subventions, de prêts bonifiés, de garanties publiques et d'assistance technique. Pour en savoir plus: https://www.altum.lv/en/.

([7]) Le Fonds national espagnol pour l'efficacité énergétique (FNEE) finance des initiatives nationales en matière d'efficacité énergétique, conformément à l'article 30 de la refonte de la DEE. Créé en 2014, le FNEE est géré par l'Institut pour la diversification énergétique et les économies d'énergie (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, IDAE) au nom du ministère de la transition écologique et du défi démographique. Il fournit un soutien économique et financier, une assistance technique, des formations et des informations dans le but d'accroître l'efficacité énergétique dans différents secteurs et leur contribution à l'objectif national d'économies d'énergie au titre de l'article 8 de la refonte de la DEE. Le FNEE fait partie du système national espagnol d'obligations en matière d'efficacité énergétique, en vertu duquel les parties obligées (sociétés de commercialisation de gaz et d'électricité, exploitants de produits pétroliers de gros et exploitants de gaz de pétrole liquéfié de gros) sont soumises à des obligations nationales annuelles en matière d'économies d'énergie. Pour satisfaire à ces obligations, les parties obligées doivent verser une contribution financière annuelle minimale à la FNEE. Les obligations restantes peuvent être satisfaites par l'acquisition volontaire de certificats d'économies d'énergie ou par l'apport d'une contribution financière supplémentaire au fonds. Pour en savoir plus: https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/fondo-nacional-de-eficiencia-energetica.

des économies des bénéficiaires des subventions. Paradoxalement, les formes de financement non remboursables constituent un obstacle à l'accès au financement pour ceux qui ne disposent pas de ressources propres suffisantes pour prendre en charge le cofinancement requis ou, dans le cas d'un dispositif de crédit d'impôt, qui n'ont pas de revenus imposables suffisamment élevés pour en bénéficier. Cela peut avoir des effets régressifs sur la politique fiscale, l'accès aux subventions publiques augmentant avec le revenu imposable.

Dans le même temps, les investissements en faveur de l'efficacité énergétique sont souvent entravés par un risque élevé et un accès difficile au financement. Cela peut être le cas pour certains segments du marché, tels que les ménages à faibles revenus, les immeubles collectifs d'habitation ou les petites et moyennes entreprises (PME), ou avec des investissements plus ambitieux en faveur des économies d'énergie ou le déploiement de nouvelles technologies. Le recours aux subventions en combinaison avec des prêts, ainsi qu'à d'autres mesures de réduction des risques, telles que les garanties publiques, peut diminuer les risques associés.

Par conséquent, pour attirer davantage de capitaux privés vers l'efficacité énergétique tout en garantissant un large accès à un soutien financier à long terme, les États membres devraient **déployer des instruments financiers à grande échelle, en particulier des mécanismes de financement mixte à grande échelle combinant des subventions et des instruments financiers, notamment des prêts et des garanties publiques**. Cet objectif peut être atteint en mettant en place des instruments financiers nationaux à long terme en faveur de l'efficacité énergétique afin d'offrir des possibilités de financement à long terme, notamment en mettant en œuvre des fonds renouvelables et en adaptant les subventions aux besoins des bénéficiaires visés.

La mise en place d'instruments financiers à long terme à grande échelle permettra également de collaborer avec les acteurs du marché (établissements financiers, sociétés de services énergétiques, bailleurs de fonds tiers et promoteurs de projets), offrant ainsi des perspectives stables et à long terme pour optimiser la combinaison des contributions publiques et privées. Ces instruments devraient être disponibles pour différents secteurs et peuvent fonctionner comme des fonds renouvelables, régulièrement refinancés par des fonds publics.

Ils devraient également être associés à une assistance technique spéciale afin de mettre au point des instruments financiers spécifiques dans le domaine de l'efficacité énergétique, en tirant parti de la participation d'établissements financiers privés et de sociétés de services énergétiques (SSE), ainsi que des solutions de financement innovantes, telles que les contrats de performance énergétique et l'efficacité énergétique en tant que service.

Afin de développer efficacement les instruments financiers en faveur de l'efficacité énergétique, les prêts remboursables et bonifiés et les garanties publiques devraient être combinés à des subventions spécifiques, adaptées à des critères précis, tels que l'ampleur de l'amélioration de l'efficacité énergétique, le segment de population visé ou le type d'actif concerné (par exemple, les bâtiments les moins performants et les rénovations d'immeubles collectifs). La priorité devrait être de mettre en place de solutions de financement combinées qui tirent parti des subventions publiques pour garantir l'accès au financement et réduire les risques liés aux investissements plus ambitieux. Les fonds nationaux pour l'efficacité énergétique ou entités similaires sont parfaitement positionnés pour déployer ces instruments financiers à long terme, combinant des prêts ou des garanties avec des composantes «subventions» dans le cadre d'une seule opération d'efficacité énergétique.

Dans le cadre des fonds de la politique de cohésion, par exemple, les services de conseil de la plateforme fi-compass lancée par la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI) ([8]) ont mis au point un modèle éprouvé d'instrument financier en faveur de l'efficacité énergétique, assorti d'une composante «subvention», dans lequel l'organisme chargé de la mise en œuvre de l'instrument financier fournit à la fois la composante «prêt» et la composante «subvention» de l'instrument financier.

L'une des principales valeurs ajoutées des instruments financiers combinant prêts, garanties, subventions et assistance technique est qu'ils peuvent constituer un fonds renouvelable et offrir une perspective à long terme. Le recours accru à ces instruments financiers apporte stabilité et prévisibilité, ce qui favorise le développement d'un marché de l'efficacité énergétique vigoureux. L'autorité financière qui gère les instruments financiers est ainsi en mesure de réinvestir le montant remboursable — déduction faite des subventions et autres mesures de réduction des risques — dans de nouveaux investissements en faveur de l'efficacité énergétique. Le fonds public fournissant des ressources aux instruments financiers aura besoin d'être régulièrement recapitalisé, mais il peut continuellement réinvestir dans de nouvelles mesures d'efficacité énergétique, ce qui fait des fonds renouvelables un modèle prometteur pour mobiliser les investissements privés.

Dans ce contexte, les mesures clés visant à soutenir le déploiement d'instruments financiers et de solutions de financement mixte en faveur de l'efficacité énergétique sont les suivantes:

Accroître considérablement l'utilisation des instruments financiers publics pour financer les investissements en faveur de l'efficacité énergétique au titre du cadre de financement national et au sein du fonds national pour l'efficacité énergétique, ou d'un mécanisme équivalent, afin d'offrir une perspective d'investissement à long terme à la chaîne de valeur nationale de l'efficacité énergétique et aux bénéficiaires potentiels.

([8]) Modèle fi-compass d'instrument financier en faveur de l'efficacité énergétique assorti d'une composante «subvention» (mai 2022): https://www.fi-compass.eu/library/how-to/model-financial-instrument-grant-component-support-energy-efficiency.

Mettre en place des solutions de financement mixte combinant prêts, garanties publiques et subventions dans le cadre d'une seule opération. Réduire les obstacles à l'accès au soutien financier en faveur de l'efficacité énergétique, soit en mettant en place des instruments financiers assortis d'une composante «subvention», soit en permettant la combinaison de différentes voies de financement fournissant des prêts, des garanties publiques et des subventions en faveur d'un même investissement dans l'efficacité énergétique.

Moduler les subventions combinées afin de réduire les risques et les obstacles à l'accès au financement sur la base de facteurs tels que le niveau de revenu des ménages, la valeur des actifs ciblés ou le volume de l'investissement. Les subventions combinées peuvent, par exemple, être augmentées pour les investissements destinés aux ménages à faibles revenus et vulnérables, aux bâtiments les moins performants, aux microentreprises et aux PME, ou pour les investissements destinés à la rénovation énergétique en profondeur des bâtiments les moins performants ou pour les programmes d'investissement à grande échelle dans l'efficacité énergétique permettant de réaliser d'importantes économies d'énergie.

Tirer parti de la nature renouvelable des instruments financiers consacrés à l'efficacité énergétique au moyen d'une composante «subventions combinées». Procéder à une première injection de capitaux publics et permettre à l'autorité de financement de réinvestir les remboursements dans d'autres mesures d'efficacité énergétique à un coût faible, voire nul, pour le budget public, en dotant le mécanisme de financement d'une perspective à long terme.

Soutenir la mise au point d'instruments financiers spécifiques dans le domaine de l'efficacité énergétique, en tirant parti de la coopération entre le marché des SSE, les établissements financiers et les grands propriétaires d'actifs, tels que les autorités publiques, les entreprises publiques, y compris les bailleurs de logements publics, et les grandes entreprises immobilières.

Réexaminer le cadre de financement national existant et permettre la combinaison de subventions, de prêts et de garanties publiques provenant de différentes voies de financement dans le cadre d'un seul et même investissement en faveur de l'efficacité énergétique. Cela permettra de supprimer les obstacles existants au financement, tels que l'existence de règles différentes en matière d'éligibilité et de paiements et la coordination interne limitée dans le déploiement des programmes de soutien au financement de l'efficacité énergétique.

Maximiser l'utilisation des fonds et programmes financés sur le budget de l'Union pour déployer des instruments financiers à grande échelle. Envisager d'utiliser à cette fin le Fonds social pour le climat et les recettes nationales provenant du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (à la fois le SEQE 1 existant et le SEQE 2 à venir).

2.3. Recommandation 4: mettre en place des mécanismes d'assistance au développement de projets et soutenir la mise au point d'«agrégateurs» de projets dans le domaine de l'efficacité énergétique

L'attrait souvent limité de la réserve d'investissements constitue un obstacle majeur pour attirer des investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique. Le volume relativement faible et la nature fragmentée des investissements en faveur de l'efficacité énergétique les rendent plus complexes et moins attrayants pour les investisseurs privés que d'autres investissements.

Pour mobiliser davantage d'investissements privés, il est essentiel de répondre à la demande d'investissement et d'améliorer la qualité de la réserve d'investissements en matière d'efficacité énergétique. Les États membres devraient soutenir le déploiement i) d'une assistance technique pour la conception d'instruments financiers qui regroupent des projets d'efficacité énergétique à petite échelle et des rénovations énergétiques et ii) d'une assistance spécifique au développement de projets afin d'aider les propriétaires d'actifs, les autorités locales, les entreprises publiques, les sociétés immobilières commerciales et les entreprises à concevoir des projets d'investissement à grande échelle.

La centralisation de l'assistance technique peut contribuer de manière significative à agréger les investissements en faveur de l'efficacité énergétique et à normaliser la collecte de données spécifiques sur leurs performances énergétiques et financières. Cela peut rendre les projets d'efficacité énergétique plus attrayants pour les investisseurs privés et encourager le refinancement et la titrisation sur le marché secondaire.

La réputation des mécanismes d'assistance au développement de projets et d'assistance technique joue un rôle essentiel pour attirer les capitaux privés et renforcer la confiance des investisseurs privés dans la solvabilité des investissements en faveur de l'efficacité énergétique. Ces mécanismes, associés à des guichets uniques de conseil, peuvent jouer le rôle d'ambassadeurs des investissements en faveur de l'efficacité énergétique sur le terrain, en s'attaquant aux causes profondes de la faible demande d'investissement. Ils peuvent collaborer avec les autorités publiques et les entreprises locales afin de promouvoir le financement des investissements en faveur de l'efficacité énergétique et la combinaison de différentes voies de financement pour des investissements spécifiques. Ils peuvent également contribuer à surmonter les risques perçus par les investisseurs privés lorsqu'il s'agit de cofinancer des projets d'efficacité énergétique, grâce à la confiance et à la réputation que leur confère le mécanisme d'assistance technique intervenant dans la préparation des projets. Au niveau national, les entités spécialisées dans le financement de l'efficacité énergétique, telles que les fonds nationaux pour l'efficacité énergétique ou des entités similaires, peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de la notation de crédit des projets d'investissement, le renforcement de la confiance des investisseurs et l'attraction d'investisseurs transfrontières et spécialisés.

Le rôle essentiel de l'assistance technique et des mécanismes d'assistance au développement de projets est également mentionné à l'article 30, paragraphe 2, de la refonte de la DEE, qui impose à la Commission d'aider les États membres à mettre en place des mécanismes d'assistance au développement de projets capables d'augmenter la réserve d'investissements en faveur de l'efficacité énergétique et de renforcer la confiance des investisseurs privés dans ces investissements et leur attrait. La Commission fournit ce type de soutien par l'intermédiaire des programmes, mécanismes et instruments suivants:

Le mécanisme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux (ELENA) ([9]) mis en œuvre par la BEI pour le compte de la Commission, qui prévoit un soutien aux États membres pour mettre en place leurs mécanismes d'assistance technique aux niveaux national et régional, sur la base du modèle ELENA.

Le sous-programme LIFE «Transition énergétique propre» (LIFE TEP), qui fournit une assistance technique au développement de projets à des promoteurs de projets publics et privés afin de développer une expertise technique, économique et juridique pour le lancement de projets d'investissement dans l'énergie durable à grande échelle.

La communauté de pratique «Cohésion pour les transitions» (C4T) ([10]), qui apporte un soutien spécialisé aux États membres, aux régions et aux autorités locales de l'Union, en les aidant à mettre en œuvre les investissements relevant de la politique de cohésion au titre de l'objectif stratégique n° 2 (OS2), y compris ceux axés sur l'efficacité énergétique. Les services de soutien comprennent l'élaboration de stratégies, l'amélioration du suivi, la participation des parties prenantes, le recensement des possibilités de financement, le soutien à la préparation des appels et le renforcement des capacités.

La plateforme fi-compass ([11]), qui offre une assistance technique aux autorités de gestion, les aidant à réaliser des études de faisabilité, des évaluations ex ante, des études de cas et d'autres travaux préparatoires nécessaires à la mise en place d'instruments financiers.

La plateforme de conseil InvestEU ([12]) et des initiatives telles que JASPERS ([13]) qui fournissent une assistance technique aux promoteurs de projets (publics et privés), les aidant à concevoir des projets de rénovation susceptibles d'obtenir un financement.

Parallèlement, **les guichets uniques pour la rénovation des logements et l'efficacité énergétique des PME peuvent influer de manière décisive sur l'augmentation de la demande d'investissements en faveur de l'efficacité énergétique.** Ils fournissent des conseils techniques, administratifs et financiers aux particuliers et aux entreprises, les aidant à développer des projets d'investissement en faveur de l'efficacité énergétique, en particulier des rénovations énergétiques. L'article 22, paragraphe 6, de la refonte de la DEE et l'article 18, paragraphe 1, de la refonte de la DPEB imposent aux États membres de mettre en place des guichets uniques pour soutenir les clients finals et les utilisateurs finals, en particulier les ménages, les organismes publics, les PME et les microentreprises, dans le cadre de projets d'efficacité énergétique et de rénovation des bâtiments. Afin d'aider les États membres à cet égard, la Commission publie une recommandation contenant des orientations pratiques sur la mise en place et le fonctionnement des guichets uniques ([14]).

Dans ce contexte, les mesures clés visant à promouvoir le recours à l'assistance au développement de projets pour activer la réserve d'investissements sont les suivantes:

— **Mettre en place des mécanismes nationaux d'assistance technique et d'assistance au développement de projets ou mobiliser les mécanismes existants** pour soutenir le développement d'investissements en faveur de l'efficacité énergétique, améliorer la réserve d'investissements et renforcer la confiance des marchés des capitaux dans l'efficacité énergétique. Les États membres peuvent créer de tels mécanismes dans leur fonds national pour l'efficacité énergétique ou entité similaire, afin de développer des investissements et des instruments financiers à grande échelle en faveur de l'efficacité énergétique et/ou des instruments financiers spécialisés agrégeant un grand nombre d'investissements à petite échelle en faveur de l'efficacité énergétique, tels que ceux consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments.

— **Mettre à profit la recommandation de la Commission contenant des orientations pratiques sur la mise en place et le fonctionnement des guichets uniques — services de conseil et d'assistance pour les rénovations de logements, les microentreprises et les PME**, afin de garantir un soutien continu et une assistance spécialisée aux citoyens et aux entreprises pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'efficacité énergétique.

— **Maximiser le recours au soutien à l'échelle de l'Union, par exemple par l'intermédiaire du mécanisme ELENA** ([15]) **et du sous-programme LIFE TEP**, en vue de mettre en place un mécanisme national d'assistance technique, de soutenir l'assistance au développement de projets et d'élaborer des mécanismes de financement de l'efficacité énergétique agrégeant de multiples projets à petite échelle.

([9]) Le mécanisme ELENA accorde des subventions pour la préparation de programmes d'investissement dans les économies d'énergie. Il prend en charge jusqu'à 90 % des coûts de préparation. Les subventions sont généralement comprises entre 1 et 3 millions d'EUR et ont vocation à soutenir l'équipe qui prépare l'investissement. Le soutien comprend la gestion de projets, les études de faisabilité, les études techniques/audits énergétiques, l'assistance juridique au niveau du projet, la préparation des procédures d'appel d'offres, l'agrégation, la demande de subventions et de financement et toute autre activité de préparation.

([10]) Inforegio — Demander une intervention de C4T GROUNDWORK — Assistance technique pour les investissements au titre de la politique de cohésion (en anglais).

([11]) fi-compass | Instruments financiers relevant de la gestion partagée de l'UE.

([12]) Invest EU Advisory Hub — Home page.

([13]) JASPERS — Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes.

([14]) Recommandation de la Commission contenant des orientations pratiques relatives aux services de guichet unique pour l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments, C(2026) 1523.

([15]) Par exemple, les projets ELENA GROWS et BOS4EE. Voir https://www.eib.org/files/elena/76-project-factsheet-green-revolution-of-wealth-in-salento-grows.pdf et https://www.eib.org/files/elena/135-project-factsheet-bos4ee.pdf.

2.4. **Recommandation 5: participer de manière proactive à la coalition européenne pour le financement de l'efficacité énergétique afin de promouvoir une coopération plus étroite et efficace avec les établissements financiers**

La coordination limitée dans l'ensemble de la chaîne de valeur du financement de l'efficacité énergétique entre les autorités publiques, les établissements financiers, les SSE et les fournisseurs de technologies d'efficacité énergétique constitue un obstacle majeur à la mobilisation d'investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique. Ces dernières années, la Commission a apporté son soutien à diverses initiatives visant à combler ce déficit de coordination, notamment dans le cadre du forum sur l'investissement dans l'énergie durable, des programmes Horizon 2020 et LIFE «Transition énergétique propre» (TEP), finançant des projets de tables rondes nationales sur le financement.

Afin de mettre en commun ces travaux et de fournir un cadre commun de coopération, la Commission européenne a mis en place la **coalition européenne pour le financement de l'efficacité énergétique** ([16]). Cette coalition a vocation à favoriser un environnement de marché propice à l'augmentation des investissements en faveur de l'efficacité énergétique, à la mobilisation des financements privés et à la participation des établissements financiers. Elle assure la coordination avec les établissements financiers et les autres acteurs du marché afin d'utiliser efficacement les ressources budgétaires de l'Union et des États membres, en facilitant la mise en œuvre d'instruments financiers en faveur de l'efficacité énergétique et en jouant un rôle de catalyseur pour mobiliser les investissements privés. Elle a adopté son programme de travail pour 2025 lors de sa première assemblée générale, le 20 mai 2025 ([17]).

Les pôles nationaux qui seront établis dans les États membres représenteront la branche opérationnelle de la coalition. Les objectifs et les activités de ces pôles seront fixés par les autorités nationales. Le but est de créer des synergies entre les pratiques de financement nationales et le secteur de l'efficacité énergétique et des services énergétiques afin d'améliorer les pratiques de financement de l'efficacité énergétique et d'attirer les investissements privés.

À l'heure actuelle, l'efficacité énergétique est souvent négligée en tant que priorité spécifique et traitée comme faisant partie du concept plus large de finance durable. L'occasion d'investir dans de nombreux projets potentiels d'économies d'énergie est souvent manquée en raison du manque de transparence des établissements financiers, de la communication institutionnelle et des procédures de diligence raisonnable. Les cadres réglementaires tels que la taxinomie de l'UE ont fait de la durabilité l'un de leurs objectifs, mais le secteur du financement et de l'investissement est freiné par la faible demande, la complexité des projets et le manque de normalisation dans le domaine de l'efficacité énergétique.

La coalition a pour objectif de renforcer la coopération avec les établissements financiers afin de donner la priorité aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique, Cette coopération devrait s'attacher à supprimer les obstacles réglementaires et financiers en vue de stimuler les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique. Elle devrait également encourager les établissements financiers à proposer des produits financiers sur mesure, tels que des prêts hypothécaires en matière d'efficacité énergétique et des prêts à la rénovation, qui mettent en lumière les avantages des économies d'énergie.

Les banques commerciales peuvent tirer profit d'un rôle plus important sur le marché de l'efficacité énergétique, garantissant l'accès à des produits de prêt en faveur de l'efficacité énergétique largement disponibles et non discriminatoires qui tiennent compte du potentiel d'économies d'énergie lors de l'évaluation du risque de crédit. En tirant parti de leur relation avec leurs clients privés, les banques peuvent élargir leur offre en matière d'efficacité énergétique. Certaines banques ont déjà mis en place des lignes de crédit en faveur de l'efficacité énergétique, souvent avec le soutien d'institutions telles que la BEI, la BERD ou des banques de développement nationales. Toutefois, une participation accrue des établissements financiers est nécessaire pour atténuer les risques perçus et réduire les coûts de transaction. Pour ce faire, il convient de développer une expertise interne, de créer des produits spécifiques qui tiennent compte des avantages en matière d'économies d'énergie et de normaliser les processus d'évaluation de projets et d'octroi de prêts afin de mieux servir le marché de l'efficacité énergétique.

Les pouvoirs publics, tant au niveau de l'Union qu'au sein de plusieurs États membres, fournissent des instruments de garantie, des lignes de crédit garanties par l'État et une assistance technique pour aider les banques commerciales à abaisser les coûts de transaction, à réduire les risques liés aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique et à soutenir l'agrégation de petits projets en vue de leur financement par des obligations vertes.

Dans ce contexte, les mesures clés visant à promouvoir une coopération étroite entre les autorités nationales et les établissements financiers en matière de financement de l'efficacité énergétique sont les suivantes:

Participer activement à la coalition européenne pour le financement de l'efficacité énergétique et encourager les pôles nationaux à déterminer des actions spécifiques qui promeuvent des solutions et des stratégies de financement de l'efficacité énergétique pour libérer les investissements privés.

([16]) La coalition européenne pour l'efficacité énergétique a été créée au titre d'une déclaration conjointe de la Commission et des États membres en décembre 2023. Elle s'appuie sur les résultats du groupe des institutions financières pour l'efficacité énergétique (EEFIG — Energy Efficiency Financial Institutions Group) créé en 2013. Pour de plus amples informations: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_en.

([17]) Coalition européenne pour l'efficacité énergétique, champ d'action et mandat, programme de travail pour la première année d'activité. Accessible à l'adresse suivante: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_en.

Collaborer en vue d'améliorer le cadre de l'UE pour le financement de l'efficacité énergétique, notamment i) en renforçant les programmes et les instruments financiers de l'Union et des États membres afin de mieux soutenir l'augmentation des investissements privés et ii) en améliorant le cadre réglementaire financier afin d'encourager les établissements financiers à investir dans l'efficacité énergétique.

Établir des partenariats pour aider les banques commerciales à mieux tirer parti des avantages financiers connexes des investissements en faveur de l'efficacité énergétique, tels que les économies d'énergie et l'augmentation de la valeur des actifs, dans le cadre des évaluations du risque de crédit. À cette fin, il s'agit notamment de fournir une assistance technique spécifique aux établissements financiers qui gèrent des instruments financiers soutenus par des aides publiques en faveur de l'efficacité énergétique.

Aider et encourager les établissements financiers à proposer des possibilités de financement des projets d'efficacité énergétique qui répondent aux besoins des clients, en utilisant les aides publiques disponibles et en garantissant un accès large et non discriminatoire aux produits de crédit destinés à l'efficacité énergétique.

2.5. Recommandation 6: exploiter au mieux les incitations fiscales afin de mobiliser les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique

Les instruments fiscaux en matière de climat et d'énergie, tels que les obligations en matière d'économies d'énergie, les taxes sur le carbone et les taxes sur les véhicules, s'ils sont soigneusement conçus, peuvent soutenir les stratégies nationales de financement de l'efficacité énergétique, induire des changements de comportement et encourager la transition énergétique et les investissements en faveur de l'efficacité énergétique.

La fiscalité et les incitations fiscales peuvent jouer un rôle décisif pour stimuler les investissements en faveur de l'efficacité énergétique en établissant un système de récompenses et de sanctions fiscales. Les taxes et les incitations fiscales avantageuses sont de plus en plus utilisées pour soutenir la transition écologique et énergétique, mais il reste difficile de trouver un équilibre entre leur efficacité et leurs implications politiques plus larges. Les incitations et les mesures fiscales préjudiciables peuvent avoir des effets négatifs sur les investissements en faveur de l'efficacité énergétique, notamment en favorisant le maintien des technologies fondées sur les combustibles fossiles et inefficaces sur le plan énergétique, en décourageant la baisse de la consommation d'énergie, ou en supprimant les avantages économiques liés à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Parmi les incitations fiscales courantes en faveur de l'efficacité énergétique, on peut citer les allègements fiscaux (réduction du revenu imposable) ou les crédits d'impôt (réduction des charges fiscales dues) sur le revenu, ou l'impôt sur les sociétés pour les particuliers ou les entreprises qui investissent dans des améliorations de l'efficacité énergétique ou qui acquièrent des technologies économes en énergie. Si les allègements fiscaux et les crédits d'impôt sont avantageux pour le secteur des entreprises, ils peuvent être moins intéressants pour les particuliers, en particulier ceux à faibles revenus, car leurs obligations fiscales peuvent être trop faibles pour leur permettre de réellement bénéficier de ces incitations fiscales.

Dans ce contexte, les mesures clés pour exploiter au mieux les incitations fiscales afin de mobiliser les investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique sont les suivantes:

— **Accroître l'utilisation des instruments fiscaux pour encourager la transition énergétique et l'efficacité énergétique**, en tirant parti de la responsabilité budgétaire et fiscale nationale pour mettre en place un environnement propice aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique.

— **Supprimer les mesures fiscales et les subventions qui découragent les investissements en faveur de l'efficacité énergétique**, telles que celles qui favorisent les technologies fondées sur les combustibles fossiles et inefficaces sur le plan énergétique ou qui atténuent, par des charges budgétaires plus élevées, les avantages économiques connexes liés à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

— **Introduire des incitations fiscales positives et des mesures fiscales pour mobiliser les investissements en faveur de l'efficacité énergétique**, en particulier pour soutenir ces investissements dans le secteur des entreprises et dans l'industrie manufacturière au moyen d'allègements fiscaux et de crédits d'impôt.

3. AMÉLIORER L'OFFRE DE FINANCEMENTS EN FAVEUR DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE, RÉDUIRE LES RISQUES LIÉS AUX INVESTISSEMENTS ET AUX OPÉRATIONS DE REFINANCEMENT

Pour mobiliser des capitaux privés dans les investissements en faveur de l'efficacité énergétique, il est essentiel d'améliorer l'attractivité des offres de financement privé, pour les citoyens comme pour les entreprises. En outre, pour accroître l'attractivité des investissements privés en faveur de l'efficacité énergétique, il est essentiel de remédier à la fragmentation excessive du marché et à la faible normalisation des projets d'investissement, et d'améliorer la réserve d'investissements et l'agrégation des portefeuilles afin d'accroître les possibilités de modularité et de reproductibilité. Les autorités des États membres peuvent jouer un rôle déterminant pour inciter le marché à mettre au point et à déployer un large éventail de produits et de services privés de financement de l'efficacité énergétique, rendant ainsi les investissements dans l'efficacité énergétique plus attractifs sur le plan économique et moins contraignants pour les citoyens et les entreprises. À l'exception des ressources propres et de l'épargne, l'efficacité énergétique peut être financée par des capitaux privés, soit sous la forme de contrats de crédit — garantis ou non —, soit sous la forme de contrats de service et d'accords de financement par des tiers, ayant notamment pour objet des services d'efficacité énergétique et la location d'équipements énergétiques.

Pour maximiser la mobilisation de financements privés en faveur de l'efficacité énergétique, il faut également accroître les possibilités offertes aux établissements financiers et aux investisseurs tiers d'investir des ressources financières dans l'efficacité énergétique, et permettre aux citoyens et aux entreprises de satisfaire aux exigences prudentielles nécessaires pour accéder à des financements privés afin de financer leurs projets. Cet objectif peut être atteint en réduisant les risques liés aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique, en augmentant la capacité d'emprunt des citoyens et des entreprises et en améliorant les conditions de refinancement pour les investisseurs dans l'efficacité énergétique. Le chapitre ci-dessous porte sur les recommandations 7 à 12 du texte principal.

3.1. **Recommandation 7: promouvoir le développement et l'adoption de produits de prêt consacrés à l'efficacité énergétique et le financement privé en faveur de l'efficacité énergétique au moyen de contrats de crédit**

Pour accroître la mobilisation de capitaux privés dans les investissements en faveur de l'efficacité énergétique, il est essentiel que les autorités des États membres aident les établissements financiers à développer le marché et à promouvoir l'adoption de produits de prêt spécifiques en faveur de l'efficacité énergétique. L'article 30, paragraphe 3, de la refonte de la DEE exige des **États membres qu'ils adoptent des mesures visant à promouvoir les produits de prêt en faveur de l'efficacité énergétique, tels que les prêts hypothécaires verts et les prêts verts, et à faire en sorte qu'ils soient proposés largement et de manière non discriminatoire par les établissements financiers et soient visibles et accessibles aux consommateurs** ([18]).

Les produits de prêt en faveur de l'efficacité énergétique sont des prêts qui couvrent les coûts d'investissement initiaux des mesures d'efficacité énergétique, contribuant ainsi à surmonter l'obstacle que constituent des ressources financières limitées. Ces produits comprennent des prêts standard pour les mesures d'efficacité énergétique, des prêts hypothécaires en matière d'efficacité énergétique, des crédits à la consommation verts et des prêts à la rénovation. Ils peuvent être associés à des incitations publiques visant à cofinancer les investissements, à réduire les taux d'intérêt et à relever la notation de crédit des emprunteurs.

Les prêts écoénergétiques peuvent être octroyés au moyen 1) de lignes de crédit proposées par des banques ou d'autres établissements financiers pour financer des mesures d'efficacité énergétique, et 2) de fonds spéciaux dotés d'un mandat spécifique pour investir dans des mesures d'efficacité énergétique, souvent destinés à des secteurs spécifiques comme le bâtiment ou l'industrie. Dans l'Union, plusieurs banques commerciales proposent des crédits à la consommation verts et des prêts hypothécaires verts et adoptent des stratégies et des objectifs pour certains portefeuilles de prêts verts. Toutefois, selon l'Autorité bancaire européenne (ABE), les prêts verts ne représentent actuellement qu'une petite partie du bilan global des établissements de crédit, soit en moyenne 4,5 % du total des prêts ([19]). La part des prêts verts est légèrement plus importante dans les portefeuilles de prêts destinés aux ménages (11 %) et plus faible dans les segments des PME et des SNF ([20]) hors clientèle de détail (environ 2 %). Les établissements de crédit utilisent plusieurs éléments pour définir les prêts verts, notamment les normes internes, la taxinomie de l'UE, les principes applicables aux emprunts verts de la Loan Market Association et le label «Energy Efficient Mortgage» mis au point par l'initiative «Energy Efficient Mortgage» ([21]).

Les États membres de l'Union devraient recenser et **utiliser les bonnes pratiques et les enseignements tirés** des mécanismes de financement de l'efficacité énergétique ciblant les bâtiments, et les développer à plus grande échelle. Les programmes de l'Union qui ont obtenu les meilleurs résultats ([22]) se sont appuyés sur les régimes hypothécaires existants et les ont associés à des incitations fiscales fortes ou à des subventions en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique. Ces régimes sont accessibles aux propriétaires de bâtiments qui envisagent déjà d'investir et garantissent que leur décision d'investissement inclut des améliorations de l'efficacité énergétique.

Dans ce contexte, les mesures clés visant à promouvoir l'utilisation de prêts écoénergétiques sont les suivantes:

— **Aider les établissements financiers à élaborer des produits de prêt écoénergétiques, en développant ainsi à grande échelle les financements privés en faveur de l'efficacité énergétique.** Cet objectif peut être atteint en tirant parti des structures organisationnelles afin de fournir des services supplémentaires, par exemple des services de conseil et des services auxiliaires pour répondre aux exigences et saisir les opportunités liées aux prêts verts en faveur de l'efficacité énergétique ([23]). En outre, il convient d'aider les établissements financiers à élargir la portée de leurs produits de prêt, par exemple au moyen d'outils de réduction des risques tels que les garanties de prêt, l'assistance au développement de projets et les campagnes de sensibilisation/d'information.

([18]) Pour en savoir plus sur les exigences de l'article 30, paragraphe 3, de la DEE, veuillez vous reporter à la recommandation de la Commission du 12 décembre 2023 (C/2023/1553).

([19]) Rapport de l'ABE: En réponse à la demande d'avis de la Commission européenne sur les prêts et crédits hypothécaires verts (décembre 2023) (en anglais). Pour en savoir plus, veuillez vous reporter au rapport de l'ABE: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2023-12/e7bcc22e-7fc2-4ca9-b50d-b6e922f99513/EBA%20report%20on%20green%20loans%20and%20mortgages_0.pdf.

([20]) Sociétés non financières.

([21]) https://energyefficientmortgages.eu/, projets financés par Horizon 2020 et LIFE TEP.

([22]) EEFIG (2021), The evolution of financing practices for energy efficiency (L'évolution des pratiques de financement en matière d'efficacité énergétique dans les bâtiments, les PME et l'industrie).

([23]) Des exemples de prêts verts mis en place par la Belgique, l'Estonie, l'Allemagne et la Grèce figurent dans le rapport de l'ABE (décembre 2023).

— **Mettre en place des mécanismes de prêts verts publics ou consolider les mécanismes existants.** Les prêts verts publics sont proposés par des établissements publics (ou indirectement soutenus par ceux-ci) aux ménages, aux entreprises et aux locataires, pour couvrir le coût initial des mesures d'efficacité énergétique. Il s'agit généralement de «prêts à taux réduit», à savoir des prêts assortis de taux d'intérêt faibles, voire nuls, ou de périodes d'amortissement favorables. Les prêts verts publics peuvent être accordés par des fonds nationaux pour l'efficacité énergétique ou des entités similaires qui encouragent les investissements dans l'efficacité énergétique.

— **Fournir des solutions de financement et de prêt en faveur de l'efficacité énergétique qui répondent aux besoins des clients, en transposant les dispositions de l'article 30 de la refonte de la DEE dans le cadre législatif national et en les complétant.** Les établissements financiers devraient évaluer l'intérêt que portent leurs clients à l'amélioration de l'efficacité énergétique de leurs actifs et/ou à l'acquisition d'équipements d'efficacité énergétique afin d'être en mesure de leur proposer des produits de prêt en faveur de l'efficacité énergétique qui répondent à leurs besoins. Les établissements financiers sont encouragés à fournir à leurs clients, outre des informations sur les économies attendues sur la facture énergétique, des informations sur les produits d'efficacité énergétique et les multiples avantages de la rénovation énergétique.

— **Permettre aux associations de copropriétaires de contracter conjointement des prêts pour financer des investissements en faveur de l'efficacité énergétique et simplifier les pratiques de gestion des immeubles collectifs d'habitation** pour faciliter ces investissements. Cet objectif peut être atteint, par exemple, i) en supprimant la règle de l'unanimité pour la conclusion de prêts destinés à des rénovations énergétiques ou ii) en collaborant avec des sociétés de gestion immobilière afin de promouvoir les améliorations de l'efficacité énergétique et les contrats de performance énergétique auprès des copropriétaires ([24]).

— **Fournir une assistance technique et des conseils aux établissements financiers** pour créer des unités internes de développement de projets, mettre en place un guichet unique pour les clients, proposer des audits énergétiques aux clients (PME, secteur résidentiel) et renforcer la capacité des agents de prêt à développer une force de vente pour les produits en faveur de l'efficacité énergétique.

3.2. Recommandation 8: activer le cadre réglementaire nécessaire et soutenir la mise au point de mécanismes de financement innovants, tels que le financement fiscal et le financement sur facture

Les mécanismes de financement fondés sur l'immobilier, tels que le financement fiscal et le financement sur facture, offrent de nombreux avantages en facilitant les investissements en faveur de l'efficacité énergétique et en attirant des capitaux privés. Leur avantage est double: ils utilisent d'autres canaux de remboursement tels que les factures énergétiques et les taxes foncières pour réduire les coûts de transaction associés aux prêts destinés à améliorer l'efficacité énergétique et ils opèrent une distinction entre le financement et la propriété, en traitant la difficile question des retours sur investissement à long terme.

Cette approche peut contribuer à surmonter l'obstacle que constituent des ressources financières limitées, en particulier pour les ménages à faibles revenus et les PME, en s'attaquant aux problèmes des rendements financiers limités à court terme et des périodes d'amortissement prolongées pour l'amélioration de l'efficacité énergétique. Bien que certains mécanismes pilotes de financement fiscal et de financement sur facture aient été mis au point dans les États membres de l'Union, le cadre réglementaire nécessaire fait souvent défaut. **L'article 30, paragraphe 3, de la refonte de la DEE exige des États membres qu'ils adoptent des mesures visant à faciliter la mise en œuvre des systèmes de financement sur facture** ([25]) **et de financement fiscal dans leurs cadres nationaux.**

Les systèmes de financement sur facture peuvent offrir des conditions attrayantes, telles que des taux d'intérêt faibles et des échéances longues, et être accessibles à un large public, pour autant qu'une analyse minutieuse des risques et des mesures d'atténuation soient mises en place ([26]). Pour activer et mettre en œuvre ces systèmes, les autorités nationales peuvent utiliser la feuille de route pour l'adoption des systèmes sur facture élaborée par le projet RenOnBill ([27]).

([24]) Voir, par exemple: le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires et Engie Electrabel, «La copropriété, ses travaux et leur financement».

([25]) Le financement sur facture est une méthode de financement des travaux de rénovation énergétique dans les bâtiments qui utilise la facture de consommation courante comme moyen de remboursement. Les systèmes de financement sur facture utilisent les systèmes de paiement existants de l'entreprise de service public pour réduire les coûts de transaction et le risque d'un éventuel défaut de paiement.

([26]) Les structures des systèmes de financement sur facture sont présentées dans la recommandation de la Commission du 12 décembre 2023 (C/2023/1553).

([27]) European on-bill Building Renovation Roadmap (2022) RenOnBill H2020 Project (Feuille de route européenne pour la rénovation des bâtiments sur facture). Le projet RenOnBill (2019-2022) a réuni des sociétés de conseil, des producteurs-distributeurs d'énergie et des établissements financiers afin de tester des systèmes de financement sur facture en Allemagne, en Italie, en Espagne et en Lituanie, dans le but d'étendre leur adoption à toute l'Europe. Pour de plus amples informations sur la feuille de route RenOnBill: https://renonbill.eu/knowledge-sharing/european-on-bill-building-renovation-roadmap?briefings=on&brochures=on&factsheets=on&infographics=on&language=any&reports=on&scientificpapers=on&tools=on&page=1.

Dans ce contexte, les mesures clés en matière de financement sur facture sont les suivantes:

— **Déterminer si le cadre national permet la création de systèmes de financement fiscal et de financement sur facture.** Les principaux éléments à prendre en considération sont les suivants: un cadre législatif approprié permettant aux producteurs-distributeurs d'énergie d'agir en qualité de prêteurs, une mise en œuvre correcte et généralisée des règles de l'UE relatives au comptage individuel et à la précision de la consommation d'énergie des unités individuelles, des dispositions protégeant les investisseurs contre le non-remboursement des prêts tout en maintenant la protection des consommateurs, la possibilité pour les producteurs-distributeurs d'énergie et les établissements financiers d'utiliser les historiques de paiement des factures pour évaluer le profil de risque des utilisateurs finals, et des lois régissant les relations entre propriétaires et locataires qui prévoient une répartition équitable des coûts d'investissement et des remboursements de prêts.

— **Donner aux producteurs-distributeurs d'énergie le droit de fournir un financement en faveur de l'efficacité énergétique.** Pour les programmes financés par les producteurs-distributeurs d'énergie, il se peut que les États membres doivent modifier la législation applicable aux créanciers pour confirmer que les producteurs-distributeurs d'énergie sont légalement habilitées à octroyer des prêts pour les rénovations. Les solutions de financement sur facture nécessitent d'une entreprise de service public qu'elle apporte les capitaux nécessaires au financement des travaux d'efficacité énergétique, tandis que le consommateur rembourse au moyen de paiements réguliers sur les factures de consommation courante existantes.

— **Garantir un flux de trésorerie suffisant dans les entités chargées de la mise en œuvre (par exemple, les producteurs-distributeurs d'énergie, les SSE) pour passer à l'échelle supérieure, et/ou mettre en place des fonds de garantie et de soutien nationaux ou locaux.** Par exemple, un fonds national pour l'efficacité énergétique pourrait acheter les créances recouvrables du système de financement sur facture et garantir la réduction des risques afin d'apporter un soutien financier à des projets pilotes (par exemple, avec des garanties de prêts). **Les fonds publics de garantie et les lignes de crédit** peuvent faciliter la mise en œuvre de systèmes de financement sur facture par les producteurs-distributeurs d'énergie et les établissements financiers. Ces garanties pourraient être activées en cas de défaut de paiement d'un propriétaire, réduisant ainsi le risque d'investissement perçu par les prêteurs. Des lignes de crédit spéciales de soutien au financement sur facture pourraient être déployées dans le cadre du financement public en faveur de l'efficacité énergétique, tels que les fonds nationaux pour l'efficacité énergétique. L'appui budgétaire public à l'adoption de systèmes de financement sur facture pourrait prendre la forme d'une couverture, totale ou partielle, des remboursements des taux d'intérêt des utilisateurs finals dans le cadre de leurs factures d'énergie, leur permettant ainsi de bénéficier pleinement des avantages monétaires des économies d'énergie. Il peut également prendre la forme d'un cofinancement visant à réduire les coûts d'investissement globaux pour des projets complexes spécifiques (rénovations en profondeur, bâtiments les moins performants, ménages vulnérables).

Les systèmes de financement fiscal consistent à permettre aux ménages ou aux entreprises de contracter un emprunt pour couvrir le coût de la rénovation d'un bâtiment résidentiel ou commercial, l'achat d'appareils ou d'équipements économes en énergie ou d'autres améliorations des processus énergétiques, et à utiliser des impôts spécifiques et/ou d'autres charges liées à la propriété **comme moyen de remboursement**. Les systèmes de financement fiscal comprennent des mécanismes permettant aux propriétaires précédents de transférer la dette aux propriétaires suivants, sans avoir nécessairement à recourir à la liquidation. Il s'agit ici d'un mécanisme direct de transfert de dettes, destiné à contenir les facteurs qui dissuadent les propriétaires d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique avec une longue période d'amortissement. Les systèmes de financement fiscal permettent aux propriétaires de réaliser des travaux de rénovation sans versement comptant important au départ (dans certains cas, le financement initial est de 100 %) et de rembourser les coûts sur une période de 10 ou 20 ans au moyen d'impôts fonciers ou d'autres charges fiscales pesant sur les bâtiments. Ils peuvent être fournis soit par des sources publiques telles qu'une municipalité, soit par des fonds privés.

Parmi les exemples de systèmes de financement fiscal figurent le projet EuroPACE, en Espagne ([28]), et le projet FITHOME ([29]), qui a renforcé l'approche EuroPACE aux Pays-Bas, en coopération avec les autorités locales et les établissements financiers.

Dans ce contexte, les mesures clés en matière de financement fiscal sont les suivantes:

— **Déterminer si le cadre national permet la création de systèmes de financement fiscal.** Il s'agit notamment d'analyser le système fiscal et de déterminer s'il est nécessaire de procéder à une réforme réglementaire de la taxe foncière et d'autres taxes connexes sur les bâtiments, afin de permettre la mise en place de systèmes de financement fiscal. Il s'agit également de veiller à ce que les pouvoirs publics locaux puissent percevoir les remboursements et les transférer aux investisseurs privés, sans les grouper dans leur budget municipal local. L'existence d'impôts fonciers ou de charges fiscales similaires sur les bâtiments est une condition préalable à la mise en œuvre d'un système de financement fiscal.

([28]) Projet EuroPACE Horizon 2020, https://cordis.europa.eu/article/id/422271-a-home-based-financing-model-to-boost-investments-in-sustainable-renovation/fr.

([29]) FITHOME a mis au point un programme de financement fiscal ciblant les investissements en faveur de l'efficacité énergétique dans le parc résidentiel aux Pays-Bas. La société néerlandaise De Woonpas dirige l'initiative, en coopération avec les municipalités néerlandaises. Le programme de financement fiscal fonctionne principalement par l'intermédiaire de deux entités ad hoc, la SVGVR (la Fondation Verzamelgelden) et la SWGVR (la Fondation Waarborg). La BNG Bank (banque des municipalités néerlandaises) prête de l'argent à la SVGVR, qui couvre les coûts des travaux pour le compte de la municipalité. Les propriétaires de logements sont ensuite soumis à une «taxe d'amélioration» — une taxe mensuelle sur l'augmentation de la valeur du bien immobilier — sur 30 ans, calculée de manière à garantir que le remboursement de la dette soit abordable pour les propriétaires. La SVGVR reçoit les paiements de la taxe, tandis que la SWGVR agit comme une garantie, en appliquant un faible pourcentage à la taxe mensuelle pour couvrir les risques financiers pour les municipalités en cas de problèmes avec les remboursements des propriétaires. Ce processus est lié au système cadastral néerlandais «Kadaster», qui permet de contrôler la perception de la taxe d'amélioration. Pour en savoir plus: Horizon 2020, https://cordis.europa.eu/project/id/892214/fr.

— **Mettre en place des procédures pour garantir les remboursements au moyen des impôts fonciers et le transfert de la dette avec les titres de propriété.** La mise en œuvre de systèmes de financement fiscal nécessite des procédures d'exécution efficaces en cas de non-paiement des impôts ou de demandes préalables de remboursement d'autres dettes avant le financement fiscal. Les municipalités jouent un rôle décisif dans le transfert des remboursements entre ménages et investisseurs et devraient être en mesure de ne pas grouper ces activités dans le budget municipal.

— **Associer les parties prenantes nécessaires à la lumière de l'expérience de projets européens concluants.** Le financement fiscal fait intervenir de multiples parties prenantes, dont les pouvoirs publics nationaux et locaux, les établissements financiers, les installateurs et les propriétaires. Le financement fiscal des rénovations énergétiques peut être assuré au moyen de prêts accordés par des établissements financiers, les améliorations de l'efficacité énergétique étant réalisées par des entrepreneurs spécifiques et les coûts recouvrés au moyen de taxes foncières ou d'autres charges fiscales.

3.3. Recommandation 9: supprimer les obstacles et intensifier le financement de l'efficacité énergétique au moyen d'accords de services et favoriser le développement d'un marché des services énergétiques

Le marché des services énergétiques, en particulier à travers les contrats de performance énergétique, est un écosystème essentiel pour libérer les financements privés en faveur de l'efficacité énergétique et promouvoir la rentabilité économique de cette dernière. Le marché des sociétés de services énergétiques (SSE) s'appuie sur des contrats de service et de location pour financer des investissements en faveur de l'efficacité énergétique, ce qui permet de transférer les coûts d'investissement des dépenses en capital vers les dépenses opérationnelles et de donner la priorité à l'obtention d'une efficacité énergétique continue dans le temps.

Afin de faciliter le développement des contrats de performance énergétique et du marché des SSE, il importe de déployer de vastes programmes d'efficacité énergétique capables de normaliser et d'agréger les réserves d'investissement, en particulier pour les bâtiments publics et commerciaux et les PME. Dans les secteurs de l'industrie et des PME, les SSE ([30]) peuvent mener des projets énergétiques complexes, en fournissant une expertise technique et des financements dans des domaines qui ne constituent pas l'activité principale d'une industrie donnée (par exemple, la récupération et la réutilisation de la chaleur fatale).

Le contrat de performance énergétique (CPE) est utilisé lorsqu'une contrepartie (par exemple, une SSE) s'engage à installer les équipements nécessaires et garantit une performance spécifiée en matière d'économies d'énergie. Le CPE établit les conditions préalables et le fractionnement des paiements courants, qui sont censés être inférieurs aux économies financières réalisées grâce aux économies d'énergie induites par le projet. Le CPE offre un contrat clé en main unique au client, lequel n'a qu'une seule contrepartie pendant toute la durée du contrat. Les fournisseurs de CPE gèrent également les risques de performance et garantissent les économies. Toutefois, le CPE implique des coûts de transaction plus élevés, des besoins en capitaux importants pour assurer la continuité des opérations, étant donné que les SSE sont refinancées par des versements de faible montant et à long terme, et n'inclut ni cadre ni modèles normalisés pour le suivi et la vérification des économies réalisées. En l'absence de régimes de garantie spécifiques ou d'autres formes d'appui budgétaire public, ces difficultés se traduisent souvent par des mesures d'efficacité énergétique optimales en fonction des coûts, axées sur des délais d'amortissement courts, en raison de la réticence des fournisseurs de CPE à supporter des risques à long terme.

Le CPE est particulièrement adapté à la réalisation d'améliorations de l'efficacité énergétique dans le secteur public, où l'expertise complète et les garanties de performance apportées par les prestataires de services assurent l'efficacité des investissements. Le risque technique lié à la réalisation des économies d'énergie incombe au prestataire de services pendant toute la durée du contrat. Le financement par des tiers, avec le remboursement des coûts d'investissement initiaux grâce aux économies d'énergie réalisées, permet de mener à bien des projets même si les fonds publics sont insuffisants, et la possibilité d'un traitement hors bilan des CPE permet de maintenir l'équilibre des comptes publics. Il est recommandé aux acheteurs publics d'évaluer la faisabilité de la conclusion de contrats de performance énergétique à long terme qui permettent de réaliser des économies d'énergie à long terme lorsqu'ils passent des marchés de services à forte composante énergétique (la fourniture de chauffage, par exemple). Afin de faciliter l'utilisation des CPE dans les investissements des secteurs public et privé et de supprimer les obstacles administratifs, les États membres devraient fournir des contrats types qui, pour le secteur public, devront être conformes au guide d'Eurostat sur le traitement hors bilan des CPE dans la comptabilité publique.

Les ressources privées destinées à améliorer l'efficacité énergétique peuvent provenir des ressources propres des SSE ou d'un **financement par des tiers** auquel participent des établissements de crédit ou d'autres investisseurs privés, souvent sous la forme d'un financement par l'emprunt. Dans le premier cas, les SSE empruntent les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre du projet. Dans le second, le consommateur d'énergie/le client contracte un prêt auprès d'un établissement financier, adossé à un accord de garantie des économies d'énergie conclu par la SSE. La garantie des économies d'énergie réduit le risque perçu par la banque, en ce sens qu'elle démontre que le projet générera un flux de trésorerie positif, c'est-à-dire que les économies réalisées couvriront indubitablement le remboursement de la dette, ce qui a des effets positifs sur les taux d'intérêt négociés.

([30]) Commission européenne, Centre commun de recherche (JRC) (2017) — *Energy Service Companies in the EU*. Le rapport fournit une vue d'ensemble des types de SSE et des exemples de SSE dans les États membres.

Bien que l'utilisation des CPE et le marché des SSE soient établis et opérationnels pour les bâtiments commerciaux et publics, il existe un potentiel d'expansion pour l'industrie, en particulier pour les PME et leurs procédés de fabrication, et pour la rénovation des bâtiments résidentiels privés. Pour aider les SSE à pénétrer ces marchés, il est essentiel de réduire les risques et les incertitudes quant à la capacité des clients à rembourser les financements initiaux et de protéger les SSE contre le défaut de paiement des clients. À cette fin, des fonds de garantie publics spécialement alloués au financement des CPE et des SSE peuvent être s'avérer utiles. Dans le même temps, les obstacles existants au développement du marché des SSE et des financements privés ne sont pas seulement liés au profil de risque des clients potentiels, mais aussi à la liquidité des fonds propres des SSE elles-mêmes et à leur capacité à augmenter leur capacité de prise de risques, et donc à signer de nouveaux contrats. Pour ces raisons, les mécanismes de refinancement, tels que les fonds d'affacturage et les instruments financiers spécifiques dans le domaine de l'efficacité énergétique, qui acquièrent les créances des SSE pour les titriser sur le marché secondaire, constituent un moyen essentiel d'intensifier les activités des SSE.

Le projet FinEERGo-Dom ([31]) est un exemple convaincant de la manière dont les contrats de performance énergétique et les activités des SSE peuvent être mis à profit.

Dans ce contexte, les mesures clés visant à développer le marché des services d'efficacité énergétique et le financement des SSE sont les suivantes:

— **Utiliser l'appui budgétaire public de l'Union et des États membres pour développer le marché des SSE, en facilitant le financement des SSE et des entités ad hoc en matière d'efficacité énergétique**. Déployer des fonds de garantie pour les CPE, les mécanismes de refinancement des SSE et les systèmes d'affacturage dans le but de renforcer la capacité de prise de risques des SSE, de réduire les risques liés à leurs activités existantes et d'accroître leur potentiel de financement et leur pénétration sur le marché.

— **Promouvoir le rôle des SSE et des nouvelles formes de contrat, telles que «l'énergie en tant que service» et le contrat de performance énergétique, en tant que pilier de la politique nationale en matière d'efficacité énergétique.** Ces modèles économiques offrent un important potentiel de maîtrise des coûts d'investissement initiaux pour les interventions en faveur de l'efficacité énergétique et les technologies d'électrification propre.

— **Promouvoir la mise à jour des cadres législatifs et des appels d'offres publics afin de reconnaître explicitement et de faciliter le financement des SSE et les contrats de performance énergétique.** Considérer «l'énergie en tant que service» et le CPE comme les modèles économiques susceptibles d'attirer les acteurs du marché privé en vue de monétiser les économies d'énergie en tant que produit négociable.

— **Développer des partenariats entre les fournisseurs de technologies, les distributeurs d'énergie, les sociétés de services énergétiques et les établissements financiers** afin de promouvoir des solutions durables et écoénergétiques, des mesures axées sur la demande et la flexibilité des systèmes énergétiques. Ces partenariats peuvent déboucher sur des offres globales qui intègrent des technologies écoénergétiques, telles que les pompes à chaleur, dans les réseaux et services de distribution.

— **Soutenir le déploiement d'une infrastructure de comptage avancée,** notamment des réseaux électriques intelligents et des réseaux énergétiques capables de contrôler automatiquement les flux d'énergie et de s'adapter à l'évolution de l'offre et de la demande. L'appariement des compteurs intelligents et des réseaux intelligents peut fournir aux consommateurs et aux fournisseurs des informations en temps réel sur la consommation d'énergie.

3.4. **Recommandation 10: déployer des garanties publiques et d'autres outils de réduction des risques susceptibles d'améliorer l'accès au financement privé en faveur de l'efficacité énergétique**

Pour les segments du marché tels que les ménages à faibles revenus et les PME, le développement des investissements en faveur de l'efficacité énergétique est souvent entravé par un risque élevé et un accès difficile au financement. Toutefois, les financements privés soutenus par des garanties ou des prêts publics peuvent constituer un moyen efficace de cibler ces segments. Les instruments et outils de réduction des risques, tels que les garanties publiques, l'utilisation durable des aides et des subventions et la normalisation, peuvent réduire le risque de défaut de paiement et renforcer la confiance dans les investissements en faveur de l'efficacité énergétique.

([31]) Le projet FinEERGo-Dom a adapté et mis en œuvre le modèle innovant du mécanisme letton pour l'efficacité énergétique des bâtiments (Latvian Building Energy Efficiency Facility, LABEEF) en Pologne, en Autriche, en Roumanie, en Slovaquie et en Bulgarie. Le projet a facilité des rénovations complètes et en profondeur dans le secteur du bâtiment, en tirant parti d'un modèle de contrat de performance qui garantissait des économies et exploitait les capacités des SSE. Ce modèle financier innovant comprenait l'adoption des CPE, grâce auxquels les propriétaires n'avaient plus besoin d'investir des capitaux initiaux, rendant les projets de rénovation financièrement viables et améliorant la liquidité des SSE. Pour en savoir plus: https://fineergodom.eu.

Les garanties publiques peuvent stimuler les investissements en faveur de l'efficacité énergétique en réduisant les risques liés aux projets pour les prêteurs et les investisseurs. Elles peuvent accroître la solvabilité des propriétaires et des entreprises, compléter les programmes nationaux et faciliter l'accès au cofinancement privé. Les garanties publiques peuvent également couvrir tout ou partie des coûts d'investissement en cas de non-réalisation des économies d'énergie attendues, de problèmes de mise en œuvre ou de défaut de paiement de l'emprunteur. De plus, elles peuvent soutenir les prêts écoénergétiques à des taux d'intérêt faibles, voire nuls, et contribuer à l'agrégation et à la normalisation de petits projets, en facilitant le refinancement, la titrisation et la participation au marché secondaire. En outre, elles peuvent soutenir l'adoption de mécanismes de financement innovants en faveur de l'efficacité énergétique, qui peuvent plus facilement attirer les capitaux privés, par des moyens tels que la participation des SSE, le financement fiscal et le financement sur facture. Les solutions de financement innovantes nécessitent souvent des garanties publiques, non seulement pour réduire les risques liés à l'investissement, mais aussi pour renforcer la confiance que les particuliers et les entreprises privées accordent à des approches plus innovantes visant à soutenir l'adoption de mesures d'efficacité énergétique.

Les facilitateurs de transactions, tels que l'**assistance technique** et d'**autres agrégateurs de projets d'efficacité énergétique**, constituent également des outils essentiels pour réduire les risques. En soutenant le développement de projets d'efficacité énergétique grâce à des évaluations, des pratiques et des procédures normalisées, les mécanismes d'assistance technique et les agrégateurs de projets créent des pratiques de marché et suscitent la confiance des investisseurs privés. Les outils de réduction des risques et les facilitateurs de transactions sont considérés comme particulièrement importants sur les marchés émergents en raison des risques perçus comme élevés, du manque de familiarité des établissements financiers et du manque de capacités de développement dans le secteur de l'efficacité énergétique. En outre, un signal clair de la part des gouvernements nationaux, en faveur de la priorité accordée aux investissements dans l'efficacité énergétique constitue un autre outil puissant de réduction des risques qui offre une perspective à long terme et renforce la confiance des investisseurs privés et institutionnels.

Dans ce contexte, les mesures clés pour soutenir le développement d'instruments de réduction des risques et de systèmes de garanties publiques en faveur de l'efficacité énergétique sont les suivantes:

— **Mettre en place des mécanismes de garanties publiques à long terme pour les prêts et les services en faveur de l'efficacité énergétique.** Ces mécanismes devraient être déployés sous forme de lignes de crédit et de fonds spécifiques au sein des organisations nationales responsables des investissements en capital, y compris les banques de développement nationales et les fonds nationaux pour l'efficacité énergétique, lorsqu'ils existent. Des garanties publiques peuvent être mises en place en complément des programmes nationaux et des incitations publiques en faveur de l'efficacité énergétique, afin d'améliorer l'accès aux capitaux privés ou de favoriser les prêts consentis par les banques commerciales.

— **Recenser les risques et les difficultés propres à chaque pays en matière d'accès au financement pour les acteurs du marché** tels que les ménages à faibles revenus et les PME. Les politiques d'efficacité énergétique qui ciblent spécifiquement, par exemple, les ménages à faibles revenus ont des retombées sociales positives et peuvent apporter de multiples avantages. Il s'agit notamment d'audits énergétiques associés à des instruments financiers consistant en des prêts et des subventions pour la rénovation de bâtiments, ou de campagnes de sensibilisation spécifiques fondées sur une meilleure connaissance des possibilités en matière d'efficacité énergétique ainsi que de leurs coûts et avantages.

— **Utiliser les garanties publiques pour soutenir l'élaboration de mécanismes de financement innovants en faveur de l'efficacité énergétique, y compris les possibilités de financement dans le cadre de l'efficacité énergétique en tant que service.** Les garanties de performance énergétique peuvent, par exemple, attirer davantage de SSE, accroître leur évolutivité sur le marché, leur permettre de conquérir de nouveaux marchés et soutenir le démarrage du marché des services énergétiques dans le secteur résidentiel.

3.5. Recommandation 11: promouvoir les possibilités de refinancement et favoriser le développement d'un marché secondaire de l'efficacité énergétique

Le développement du marché secondaire de l'efficacité énergétique, par exemple au moyen d'obligations vertes ([32]) peut accroître le nombre de projets d'efficacité énergétique et améliorer considérablement le capital mis à la disposition des investisseurs privés dans le domaine de l'efficacité énergétique. Les obligations vertes sont émises principalement pour des actifs énergétiques, y compris l'efficacité énergétique. Le secteur de l'efficacité énergétique s'entend des bâtiments neufs et rénovés, du stockage de l'énergie, du chauffage urbain, des réseaux intelligents, des appareils et des produits. L'émission d'obligations vertes permet de disposer d'un réservoir important et diversifié de financements provenant d'investisseurs, offre un effet de levier élevé, ne nécessite pas de fonds publics et envoie un signal fort au marché. Elle peut attirer de nouveaux investisseurs et mettre en lumière la nécessité d'accorder une plus grande attention aux seuils d'efficacité énergétique et aux portefeuilles de rénovations en profondeur pour les bâtiments.

([32]) Les obligations vertes sont un type de dette émise par des institutions publiques ou privées pour se financer et leurs bénéficiaires s'engagent à utiliser les fonds obtenus pour financer un projet environnemental ou un projet lié à la lutte contre le changement climatique. Voir les exemples figurant dans le rapport 2022 de l'EEFIG intitulé «Report on the evolution of financing practices for energy efficiency in buildings, SME and in industry» (Rapport sur l'évolution des pratiques de financement de l'efficacité énergétique dans les bâtiments, les PME et l'industrie), https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/a3032517-c761-11ec-b6f4-01aa75ed71a1.

Le 22 novembre 2023, un **règlement sur une norme volontaire en matière d'obligations vertes européennes** a été adopté ([33]). L'émission d'obligations vertes en vertu de la nouvelle norme exige le plein respect des critères de la taxinomie de l'UE pour les actifs financés par une obligation verte.

Le développement d'un marché secondaire de l'efficacité énergétique est souvent lié à la mise en place d'agrégateurs de projets, au refinancement de l'efficacité énergétique et à des dispositifs d'affacturage. Le refinancement en faveur de l'efficacité énergétique consiste à transférer les droits sur les créances liées aux économies d'énergie et/ou les remboursements attendus des investissements dans l'efficacité énergétique à des établissements financiers ou des investisseurs institutionnels. Dans le contexte du financement des SSE et du CPE, les SSE ou le prêteur initial peuvent transférer des droits sur les paiements futurs du CPE, ce qui permet aux SSE de recevoir des injections de capitaux et des liquidités afin d'accroître leurs activités. Les SSE et les établissements financiers créent souvent des partenariats spécifiques pour regrouper les créances du CPE dans des obligations vertes spéciales. Les super-SSE ont fait leur apparition pour favoriser le regroupement de projets et servir d'intermédiaires entre les SSE et les investisseurs institutionnels. Dans le contexte des prêts et hypothèques écoénergétiques, les établissements financiers regroupent généralement les créances existantes liées aux prêts et hypothèques écoénergétiques en obligations vertes destinées à être échangées sur le marché secondaire. La mise en place de dispositifs d'affacturage et de refinancement peut être soutenue par les autorités nationales et l'intervention de l'État, par exemple en mettant en place des mécanismes favorisant l'agrégation de projets provenant de différents initiateurs de prêts. Le fonds de titrisation UCI ([34]), en Espagne et au Portugal, est un exemple de ce type d'initiative de collaboration.

Dans ce contexte, la Commission invite les États membres à prendre les mesures clés suivantes:

— **Dynamiser et soutenir le développement du marché des obligations vertes** dans leur contexte national, notamment l'émission d'obligations vertes nationales et régionales, promouvoir l'utilisation de la norme volontaire en matière d'obligations vertes européennes et/ou établir des normes spécifiques tenant compte des particularités et des besoins de leur marché.

— **Établir des dialogues spécifiques avec les établissements financiers** afin de faciliter la collecte et l'échange de bonnes pratiques sur le développement des obligations vertes en faveur de l'efficacité énergétique, ainsi que des échanges sur la manière de favoriser le développement d'un marché secondaire pour les investissements en faveur de l'efficacité énergétique.

— **Soutenir la mise en place de mécanismes spécifiques de refinancement en faveur de l'efficacité énergétique**, y compris des dispositifs d'affacturage pour les CPE et la création de super-SSE, et de fonds de titrisation en matière d'efficacité énergétique sous la forme d'initiatives de collaboration entre les banques de développement et les établissements financiers privés.

3.6. **Recommandation 12: améliorer la collecte de données sur l'efficacité énergétique, notamment sur la performance financière des investissements en faveur de l'efficacité énergétique, et soutenir les mesures de suivi et de vérification des économies d'énergie réalisées.**

Un suivi exhaustif et systématique des données relatives aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique reste un défi. Le perfectionnement des systèmes de déclaration, associé au suivi et à l'analyse comparative des performances énergétiques et financières, peut améliorer le traitement financier de l'efficacité énergétique.

L'harmonisation et la simplification des pratiques de suivi et de vérification des économies d'énergie dans les États membres et chez les investisseurs financiers peuvent réduire les coûts de transaction, renforcer la confiance dans la performance financière des investissements dans l'efficacité énergétique, favoriser l'intégration du marché des services d'efficacité énergétique et accroître la confiance dans la valeur monétaire associée aux économies d'énergie et à leur négociabilité.

([33]) Règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité (JO L, 2023/2631, 30.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2631/oj).

([34]) Le fonds de titrisation RMBS Green Prado XI est une initiative de collaboration associant la BEI, l'Instituto de Crédito Oficial (ICO) et l'Unión de Créditos Inmobiliarios (UCI), avec pour objectif de titriser des crédits hypothécaires résidentiels en provenance d'Espagne et du Portugal. Il promeut des projets résidentiels écoénergétiques en Espagne et au Portugal en regroupant les prêts hypothécaires résidentiels dans un portefeuille titrisé. Le fonds de titrisation regroupe les actifs (crédits hypothécaires résidentiels dans le fonds UCI) afin de créer des portefeuilles d'investissement attractifs pour les investisseurs institutionnels. Pour en savoir plus: https://www.eib.org/fr/press/all/2023-165-eib-group-and-ico-invest-in-uci-securitisation-fund-for-renovating-and-building-residential-homes-using-sustainable-criteria-in-spain-and-portugal.

L'article 8 et l'annexe V de la directive relative à l'efficacité énergétique établissent des critères communs pour les mesures de suivi et de vérification des économies d'énergie afin de remplir les obligations annuelles en matière d'économies d'énergie. En outre, les établissements financiers et les investisseurs peuvent utiliser les normes européennes et internationales ([35]) pour mesurer et vérifier la performance en matière d'économies d'énergie de leurs opérations de prêt.

Dans ce contexte, les mesures clés visant à améliorer la collecte et l'analyse des données et à favoriser l'harmonisation des mesures de suivi et de vérification sont les suivantes:

— **Soutenir l'harmonisation, la normalisation et la simplification des mesures de suivi et de vérification des économies d'énergie dans l'ensemble des États membres et des secteurs économiques.** Le suivi et la vérification des économies d'énergie devraient être simplifiés et harmonisés entre les acteurs du marché, depuis les SSE chargées de garantir la performance énergétique des investissements jusqu'aux établissements financiers tenus de respecter leurs obligations d'information et éventuellement intéressés par la négociation des créances d'investissement sur le marché secondaire. Il convient de lever les obstacles tels que les méthodes de calcul différentes et/ou trop complexes entre les États membres et les secteurs économiques en favorisant l'harmonisation transfrontière au titre de la coopération entre les États membres dans les enceintes communes de l'UE en matière d'efficacité énergétique, telles que les actions concertées ou les groupes d'experts sur la DEE et la DPEB. La mise en place de plans nationaux d'économie d'énergie (mécanisme d'obligations des fournisseurs d'énergie, objectifs d'économies d'énergie pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie) peut faciliter la normalisation des solutions d'efficacité énergétique éligibles et des procédures de mesure et de vérification des économies d'énergie.

— **Promouvoir l'application de normes internationales** en tant qu'outils de réduction des risques pour évaluer et mesurer les avantages sur le plan de l'énergie et de l'environnement et les avantages connexes des projets d'efficacité énergétique. Le fait d'appliquer des normes internationales et d'y faire référence, par exemple dans le cadre des procédures de diligence raisonnable et de souscription des établissements financiers, peut favoriser la transparence, permettre la comparabilité des différentes options et renforcer la pertinence des rapports et des informations communiquées.

([35]) Exemples de normes élaborées par l'Organisation européenne de normalisation, pertinentes pour les secteurs du bâtiment et de l'industrie: audits énergétiques (EN 16247), performance énergétique des bâtiments (famille de normes EN ISO 52000), systèmes de management de l'énergie et de l'environnement (EN ISO 50001 et EN ISO 14001), services d'efficacité énergétique et avantages connexes multiples (EN 15900), contrats de performance énergétique (EN 17669) et évaluation des investissements liés à l'énergie (EN 17463).