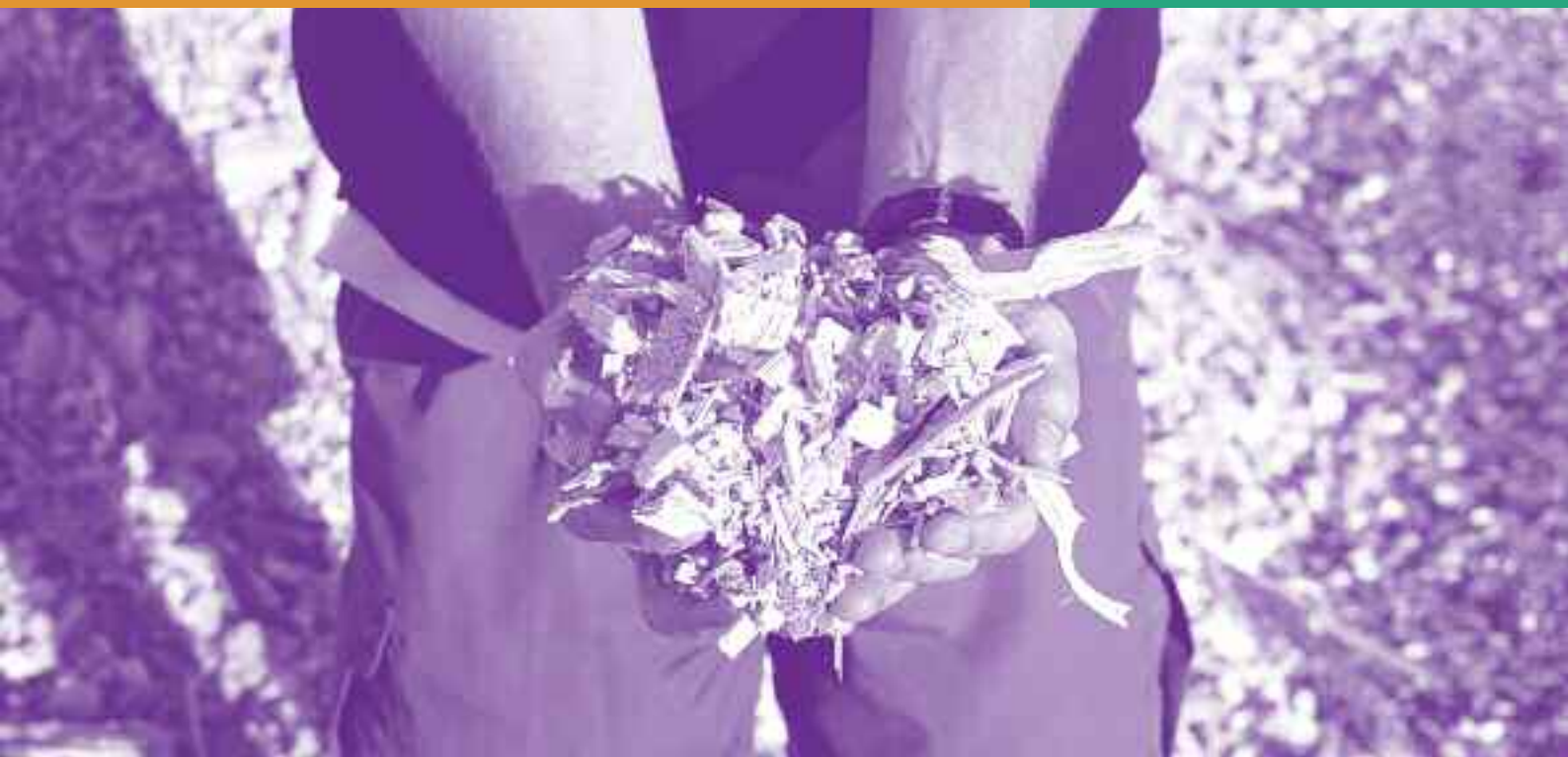




*Aide à l'investissement individuel
dans des applications renouvelables de production
de chaleur par le biais de mesures fiscales directes*

REFUND +

Les mesures fiscales directes constituent-elles un instrument efficace de soutien au développement des applications individuelles de production de chaleur à partir d'énergies renouvelables ?



Équipe du projet

Coordinateur

Diane Lescot, Frédéric Tuillé,
Observ'ER, France



Partenaires du projet

Manuel Fernandes,
CEEETA-ECO, Portugal



Lukas Kranzl,
EEG, Autriche



Nathalie Devriendt, Ruben Guisson,
VITO, Belgique



Arvydas Galinis, Vidas Lekavicius,
LEI, Lituanie



Lukasz Kowalski,
IPIEO, Pologne



Sommaire

1. Contexte et objectifs du projet

2. Étude par pays

3. Les résultats de l'analyse croisée des pays

4. Simulations de la mise en application dans deux cas d'étude : Lituanie et Pologne

5. Recommandations

Le contenu de cette publication n'engage que la responsabilité de son auteur et ne représente pas l'opinion de la Communauté européenne. La Commission européenne n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y figurent.

1. Contexte et objectifs du projet

Bien qu'un tiers de l'énergie consommée dans l'Union Européenne soit consacré à la consommation de la chaleur, le potentiel des énergies renouvelables thermiques dans les bâtiments est loin d'être exploité. Le coût élevé de l'investissement dans ces installations constitue l'obstacle majeur au développement des énergies renouvelables pour les particuliers.

Parmi les mécanismes de soutien utilisés par les États membres afin de réduire cette dépense initiale figurent les mesures fiscales directes (crédits d'impôt, réductions d'impôt et réduction d'assiette), cependant leurs retombées sont largement méconnues.

En se basant sur la situation de l'année 2006, le projet **REFUND +** propose **une évaluation de toutes les différentes expériences dans l'UE de mesures fiscales directes mises en place pour le développement des énergies renouvelables** chez les particuliers. Les cinq pays couverts par cette étude sont l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie et le Portugal.

Les leçons tirées ont été exploitées dans deux cas d'étude afin de simuler les impacts de la mise en application de telles mesures dans deux nouveaux États membres : la Lituanie et la Pologne.

Le projet REFUND + s'est déroulé sur une période de 32 mois. Le projet a utilisé une méthodologie associant une étude économique, une analyse qualitative ainsi que des études de cas pour atteindre les objectifs suivants :

- l'identification et le suivi des impacts de ces mécanismes dans les cinq pays de l'UE où ils sont actuellement en vigueur ;
- la comparaison des impacts des mesures fiscales directes dans ces pays, pour faire ressortir et démontrer les meilleures pratiques ;
- l'identification des facteurs de réussite ou d'échec de ces politiques, et le partage de ces résultats en s'appuyant sur des recommandations opérationnelles visant des actions correctives pour les mesures qui sont déjà en place et la définition des modalités d'application optimales pour les systèmes à venir ;
- la simulation des impacts fiscaux potentiels sur les marchés polonais et lituanien, et la définition de la meilleure procédure à suivre ;
- la communication des recommandations aux décideurs ;
- l'information destinée aux industriels au sujet de l'intérêt suscité par la mesure.

Notes

L'année de référence pour l'identification des mesures fiscales directes étudiées dans le projet REFUND + est 2006. Il se peut que depuis cette date d'autres mesures fiscales nationales aient été mises en place en Europe sans pour autant avoir été incluses dans notre travail. C'est notamment le cas de la Grèce qui a développé en 2007 une mesure de réduction d'assiette fiscale en soutien de sa filière solaire thermique.

Sources : graphiques et tableaux sont de REFUND + 2009, sauf mentions contraires.

2. Étude par pays

Pour chaque pays, deux analyses ont été successivement menées. Une analyse économique et une analyse qualitative ont cherché à identifier l'impact économique de chaque mesure et à décrire plus finement son rôle dans l'acte d'achat. De ces observations découlent différentes recommandations.

2.1. Trois types d'instruments identifiés

- **Réduction d'assiette fiscale** : un pourcentage des coûts du matériel et éventuellement de la main-d'œuvre peut être déduit du revenu net imposable.

- **Crédit d'impôt sur le revenu** : un pourcentage des coûts du matériel et éventuellement des coûts de main-d'œuvre peut être remboursé au contribuable. La somme vient en déduction du montant de son impôt sur le revenu. Si le montant total de l'impôt dû est inférieur au montant du crédit d'impôt, le Trésor public reverse la différence au contribuable.

- **Réduction d'impôt sur le revenu** : même principe que la mesure précédente ; cependant, dans le cas où le montant à déduire est supérieur au montant de l'impôt dû, le surplus est perdu pour le contribuable. Cette mesure ne concerne donc que les consommateurs imposables.

Réduction d'assiette fiscale	Réduction d'impôt sur le revenu	Crédit d'impôt
<i>Autriche (1979)</i>	<i>Belgique (2003)</i>	<i>France (2001)</i>
	<i>Italie (1998)</i>	
<i>Portugal (1991-1997)</i>	▶ <i>Portugal (depuis 1998)</i>	

Le tableau ci-contre montre la ventilation pour chaque pays de l'étude selon le type de mesure mise en application. L'année de la mise en application est indiquée entre parenthèses.

Principales caractéristiques de la mesure fiscale étudiée (année de référence : 2006)

Pays	Taux de la mesure	Plafond de la mesure	Conditions techniques exigées sur le matériel	Conditions techniques exigées sur l'installation	Conditions exigées sur le bâtiment
Autriche	¹	730 €	Non	Non	Non
Belgique	40 %	1 280 €	Oui pour les chaudières à bois, le solaire thermique et les PAC géothermiques (ex. rendement et orientation solaire)	Constructeur inscrit à la chambre des métiers	Avant 2005, exclusivement les propriétaires. Depuis 2005, tout le monde
France	50 %	8 000 € par adulte ²	Oui pour les chaudières à bois, le solaire thermique et les PAC géothermiques (ex. certification du rendement et du matériel)	La pose doit être effectuée par un professionnel	Seulement pour la résidence principale
Italie	36 %	77 468 €	L'application doit être validée par un certificat de rendement énergétique délivré une fois l'installation faite	Non	Seulement pour la rénovation du bâtiment
Portugal	30 %	714 €	Non	Non	Non

¹ L'investissement dans les renouvelables (les coûts de l'équipement et de l'installation) est déductible du revenu net inclus dans un groupement de dépenses (à concurrence du plafond annuel de 2 920€, un quart de ce montant peut être déduit du revenu imposable). ² Donc 16 000 € pour un couple marié.

2.2. Description du fonctionnement de la mesure

Le taux désigne le pourcentage d'investissement sur lequel est calculé le montant de l'aide fiscale.

Le plafond de la mesure désigne dans le cas de l'Autriche, de la Belgique et du Portugal le montant maximum d'aide possible sur un investissement. Pour la France et l'Italie le plafond désigne un montant maximum de dépense ouvrant droit à la mesure. Pour ce dernier pays le plafond n'est pas propre aux seuls investissements des particuliers, il s'adresse aussi aux entreprises ou aux collectivités, d'où son niveau élevé.



2.3. Autriche : un outil complexe sans effet sur les énergies renouvelables

La mesure fiscale n'a joué aucun rôle dans le développement des applications individuelles renouvelables pour la production de chaleur. L'analyse économique a davantage mis en lumière le rôle des subventions régionales et l'impact du prix du baril de pétrole, principaux vecteurs d'impulsion des ventes d'équipements renouvelables.

Le principe de fonctionnement complexe de cette mesure, et son faible niveau financier, explique principalement son échec. Les entretiens individuels menés auprès d'un panel de 30 consommateurs confirment la vision d'une mesure fiscale n'ayant pas eu d'impact dans la décision d'investissement.

Principales recommandations pour l'Autriche

- Insérer un poste explicite sur le formulaire de déclaration fiscale pour les installations de chauffage aux énergies renouvelables
- Éliminer la promotion des installations à énergie fossile dans le même programme de réduction d'assiette
- Introduire des conditions technologiques et des normes dans le programme
- Convertir le programme de réduction d'assiette en programme de crédit d'impôt
- Simplifier le système et augmenter la transparence
- Augmenter le plafond de la mesure fiscale

	2003	2004	2005	2006
<i>Évolution du coût de la mesure pour sa partie ER (en millions d'euros)</i>	2 - 3	2 - 3	2 - 3	2 - 3
<i>Évolution de la part de l'aide aux ER dans le coût total de la mesure fiscale</i>	0,6 - 0,9 %	0,6 - 0,9 %	0,6 - 0,9 %	0,6 - 0,9 %
<i>Estimation du nombre des applications individuelles ER qui ont bénéficié de la mesure fiscale</i>	10 000	10 000	10 000	10 000
<i>Évolution du soutien financier moyen de la mesure fiscale pour les applications ER individuelles en €</i>	200 - 300	200 - 300	200 - 300	200 - 300

2.4. Belgique : une mesure limitée par les aides à l'efficacité énergétique

Malgré un relèvement du soutien financier en 2006, la mesure de réduction d'impôt belge a peu pesé directement sur la croissance des filières renouvelables. Les subventions nationales et régionales sont les vrais moteurs de la croissance des filières renouvelables.

Les chiffres en région flamande montrent que l'instrument fiscal a été surtout utilisé pour des investissements pour améliorer l'isolation de l'habitat. Ces derniers représentaient plus de 95 % du budget de la mesure en 2005 contre 4,4 % pour les énergies renouvelables.

Ce phénomène, désigné par le terme "Trias Energeticas", décrit le fait que les investissements des ménages

dans le domaine de l'énergie s'organisent suivant trois étapes successives et distinctes : la réduction des consommations d'énergie, puis le développement des énergies renouvelables et, enfin, l'optimisation de la production d'énergie à partir d'énergie fossile. Actuellement, la Belgique en est encore à la première étape.

2.5. France : un outil réussi mais avec des à-côtés à corriger

La mise en place du crédit d'impôt à 40 % en 2005 (puis 50 % en 2006) a été un succès. Les dynamiques de croissance observées avant cette période ont été renforcées avec la mise en place de la mesure. Cette réussite repose notamment sur des niveaux d'aides financières incitatives et sur l'introduction de recommandations techniques concernant le matériel et la pose. Des critères de qualité qui ont rassuré les consommateurs.

Toutefois, des effets pervers de la croissance ont été observés. Le principal concerne le dérapage des prix du solaire thermique (plus de 7,6 % de taux de croissance annuel moyen entre 2003 et 2006). Ce constat n'est toutefois pas apparu avec la mise en place du crédit d'impôt en 2005, mais il s'est emballé au fur et à mesure de la montée en puissance du marché français.

Coûts et bénéfices du crédit d'impôt

Des évaluations ont été faites pour estimer les bénéfices économiques directs et indirects générés par le crédit d'impôt français. Ces chiffres concernent le bénéfice direct dégagé par la croissance du marché constatée dans deux des secteurs ciblés par la mesure en France en 2006.

Meilleures pratiques identifiées dans l'expérience belge

- Des contraintes d'éligibilité par rapport à la qualité du matériel (rendement) et de l'installation (exclusivement par des installateurs homologués)
- Bonne complémentarité avec les actions de support régional (le soutien financier devient alors incitatif)

Principales recommandations pour la Belgique

- Améliorer l'information sur la mesure auprès des installateurs et des consommateurs
- Introduire un plafond spécifique pour chaque mesure
- Étaler l'investissement réalisé une année donnée sur plusieurs exercices fiscaux
- Étendre la mesure aux chaudières à bois installées dans le neuf en élevant le niveau de rendement énergétique exigé

Belgique

	2003	2004	2005	2006
Évolution du coût de la mesure pour sa partie ER (en millions d'euros)	1,16	2,17	3,79	7,54
Évolution de la part de l'aide aux ER dans le coût total de la mesure fiscale	3 %	4 %	7 %	5 %
Estimation du nombre d'applications individuelles ER qui ont bénéficié de la mesure fiscale	2 100	3 550	6 100	5 900
Évolution du soutien financier moyen de la mesure fiscale pour les applications ER individuelles en €	552	611	621	1 278

Emplois, impôts et investissements générés par l'activité du crédit d'impôt en 2006

Secteurs	Emplois nets créés	TVA et autres impôts ajoutés (millions d'€)	Investissements (millions d'€)
Énergie bois	1 355	50,5	35,2
Solaire thermique	1 886	30,8	41,2
Total	3 241	81,3	76,4

Source: BIPE 2007

Les emplois nets créés correspondent aux nouveaux emplois à plein temps mis en place grâce à la croissance de l'activité de chaque secteur durant une année. Environ 94 % des nouveaux emplois se trouvent dans l'industrie et la distribution. Les autres emplois sont en amont (ex. les combustibles bois) et dans l'activité d'installation.

Les impôts regroupent la TVA issue de la croissance du marché et la taxe professionnelle prélevée sur les entreprises.

La part de l'investissement se réfère au montant investi par les sociétés pour faire face à la hausse de la demande.

Cette évaluation montre que les coûts engendrés par le crédit d'impôt sur les secteurs énergie bois et solaire thermique ont été couverts par des effets directs et indirects.

France

	2003	2004	2005	2006
Évolution du coût de la mesure pour sa partie ER (en millions d'euros)	59	69,4	250,1	721,7
Évolution de la part de l'aide aux ER dans le coût total de la mesure fiscale	16 %	17,5 %	25 %	38 %
Estimation du nombre d'applications individuelles ER qui ont bénéficié de la mesure fiscale	155 800	193 400	239 150	399 250
Évolution du soutien financier moyen de la mesure fiscale pour les applications ER individuelles en €	379	359	1 046	1 785

Meilleures pratiques identifiées de l'expérience française

- Un soutien financier incitatif (même pour des opérations coûteuses)
- Des contraintes d'éligibilité par rapport à la qualité du matériel (rendement) et de l'installation (pas d'auto-installation)
- Bonne complémentarité avec les actions de soutien régionales versées avant le remboursement d'impôt
- Une campagne de communication efficace qui vise tous les acteurs de la chaîne de valeur

Recommandations principales pour la France

- Simplifier le mécanisme financier de la mesure fiscale
- Proposer une nouvelle approche de la mesure qui articule ses divers aspects dans un ensemble global
- Mieux fixer le niveau des aides de chaque filière pour éviter notamment de trop soutenir une technologie
- Essayer de contrôler l'évolution des prix
- Améliorer le niveau de structuration de la filière installateurs
- Améliorer la campagne de communication en centralisant l'information

Comparaison entre coûts et bénéfices pour 2006

Secteurs	Coût du crédit d'impôt	Bénéfices économiques directs	Bénéfices indirects
Énergie bois	286	85,7	105
Solaire thermique	95,4	72	143
Total	381,4	157,7	248
			405,7

Source: BIPE - Observ'ER

Meilleures pratiques identifiées de l'expérience italienne

- Un soutien financier incitatif (même pour des opérations coûteuses)
- La continuité de la mesure est le gage d'un cadre stable pour les acteurs du marché

Principales recommandations pour l'Italie

- Améliorer la lisibilité des textes de loi présentant la mesure et simplifier les procédures administratives
- Introduire des standards et des labels de qualité sur les équipements et la pose
- Améliorer la communication sur la mesure en intégrant notamment davantage les installateurs

2.6. Italie : une mesure incitative qui peut être améliorée par une procédure plus simple

Malgré un niveau d'aide financière incitatif, la mesure fiscale italienne est un demi-succès au niveau de son impulsion sur le marché. Selon les observateurs du secteur, le plus gros de la croissance a été porté par les aides régionales, la reconnaissance de plus en plus populaire de la filière et une tension sur le prix des énergies fossiles qui pousse les consommateurs européens vers les solutions alternatives.

Les entretiens qualitatifs ont révélé que les particuliers ont perçu l'aide davantage comme un "plus" confirmant leur choix que comme le véritable initiateur de l'achat. Les réductions fiscales auraient pu avoir un impact direct plus important sur les ventes avec de meilleurs relais d'information (notamment auprès des installateurs) et des démarches administratives moins lourdes pour les consommateurs.

L'autre aspect handicapant de la mesure est le manque de conditions demandées sur la qualité du matériel installé et sur la pose. Un certificat d'efficacité énergétique était prévu par les textes pour garantir la qualité de l'installation, mais il était réalisé après la pose, et son coût était supporté entièrement par le consommateur. Le certificat a été supprimé en 2008.

Italie

	2003	2004	2005	2006
Évolution du coût de la mesure pour sa partie ER (en millions d'euros)	n. d.	n. d.	33,3	39,2
Estimation du nombre d'applications individuelles ER qui ont bénéficié de la mesure	6 000	8 000	13 000	16 000
Évolution du soutien financier moyen de la mesure fiscale pour les applications ER individuelles en €	n. d.	n. d.	2 560	2 450

2.7. Portugal : l'outil fiscal est utilisé à d'autres fins que les énergies renouvelables

L'orientation principale de la mesure de réduction fiscale a été de soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs portugais, en leur permettant notamment de déduire de leurs impôts les intérêts de leur emprunt immobilier. Le volet portant sur les énergies renouvelables est très peu connu et, de ce fait, n'a pratiquement pas joué de rôle dans le développement des filières. Les effets de la conjoncture économique, notamment les fluctuations du prix du baril de pétrole, ont été bien plus déterminants.

Enfin, le manque de label ou de standard portant sur la qualité des équipements et de la pose n'a pas joué en faveur des filières, qui ont parfois été marquées historiquement par des contre-exemples réalisés lors des années 70-80. Cela a pesé lourdement sur l'image de ces secteurs dans l'esprit des consommateurs (ex. le solaire thermique), et les changements de ce point de vue ont été longs à venir tout au long des années 90.

Principales recommandations pour le Portugal

- *Isoler la partie investissements en faveur des énergies renouvelables des autres investissements concernés par la mesure*
- *Augmenter le niveau de participation financière, notamment pour les nouvelles technologies telles que les chaudières à bois ou les pompes à chaleur géothermiques*
- *Transformer la réduction d'impôt en crédit d'impôt*
- *Introduire des critères minimaux de qualité pour le matériel et les installateurs*
- *Organiser une campagne de communication après la mise en application de la mesure*

Portugal

	2003	2004	2005	2006
<i>Évolution du coût de la mesure pour sa partie ER (en millions d'euros)</i>	5,13	4,98	5,42	6,32
<i>Évolution de la part de l'aide aux ER dans le coût total de la mesure fiscale</i>	1,17 %	1,09 %	1,2 %	1,31 %
<i>Estimation du nombre d'applications individuelles ER qui ont bénéficié de la mesure fiscale</i>	15 750	14 860	15 100	15 800
<i>Évolution du soutien financier moyen de la mesure fiscale pour les applications ER individuelles en €</i>	326	335	359	400



3. Les résultats de l'analyse croisée des pays

Sur la base des éléments issus des études économiques et qualitatives nationales, une analyse croisée a été menée afin d'identifier les éléments participants au succès et à l'échec des différents instruments observés.

3.1. Trois catégories de mesures peuvent être distinguées selon leur impact et leur pertinence à développer les applications individuelles renouvelables

- Des mesures bien ciblées sur les filières renouvelables et qui ont atteint leur objectif d'impact direct sur les marchés : la France.
- Des mesures avec des volets énergies renouvelables visibles, mais qui ont manqué d'impact direct : Belgique et Italie.
- Des mesures ne mettant pas en valeur leur soutien aux filières renouvelables et n'ayant aucun impact sur les marchés : Portugal et Autriche.

3.2. Des profils distincts d'utilisateurs identifiés selon leur motivation pour investir dans les applications renouvelables*

Deux de ces profils se trouvent dans tous les pays :

- **Les "écologistes"** : ils sont préoccupés par les impacts de leur propre comportement sur leur environnement. L'installation d'un équipement ER représente une manière d'agir.
- **Les "prudents"** : ils sont surtout mus par le désir d'économiser de l'énergie et de soulager leur budget.

D'autres profils d'utilisateurs ont été cernés pour une partie du pays étudié ou pour un seul pays en particulier :

- **Les "techno-bricoleurs" (France, Belgique et Portugal)** : leurs motivations résident dans leur intérêt pour les nouvelles technologies dans les énergies renouvelables.
- **Les "chercheurs de confort" (Portugal)** : l'investissement dans les énergies renouvelables vise essentiellement à leur procurer plus de confort.
- **Les "traditionalistes" (Autriche)** : souvent d'origine rurale, ils n'arrivent pas à imaginer se chauffer par un autre moyen qu'un appareil au bois.

* Ces profils sont issus de l'analyse. Ils n'ont pas été sélectionnés au préalable.



3.3. Les différents rôles de la mesure fiscale identifiés en fonction de leur fonction dans l'acte d'achat

Du point de vue du consommateur

- Un rôle "déclencheur" : le consommateur n'aurait pas fait l'investissement sans l'existence de la mesure.
- Un rôle "facilitateur" : l'incitation fiscale a agi comme un encouragement à s'engager dans l'investissement prévu.
- La "bonne surprise" : les gens qui correspondent à ce profil auraient fait l'investissement même sans aide fiscale.

Du point de vue du professionnel

- La mesure fiscale est utilisée comme argument de vente.
- Au Portugal et en Autriche, la mesure est davantage une information qu'un argument de vente !
- Cependant, la mesure est toujours perçue comme étant un soutien de la part de l'État aux filières renouvelables et aux professionnels de ces filières.

3.4. Les facteurs d'échec

- Le choix d'une mesure peu transparente (cas de la réduction d'assiette fiscale).
- Des filières renouvelables insuffisamment préparées pour répondre à une augmentation rapide de la demande.
- Des consommateurs qui ne sont pas prêts pour une phase de développement des énergies renouvelables (le cas du Trias Energeticas en Belgique).
- Des mesures qui intègrent peu ou pas les spécificités des énergies renouvelables (les cas autrichien et portugais).
- Trop de complexité administrative, notamment pour les particuliers.
- Des niveaux d'aide financière pas assez significatifs.
- Pas de cohésion ou de complémentarité entre la mesure fiscale et les aides locales.
- Des campagnes de communication qui négligent certains maillons de la chaîne de diffusion des équipements.

3.5. Les facteurs de réussite

- La hausse des prix des combustibles fossiles crée un contexte favorable.
- La seule existence de la mesure fiscale suffit pour crédibiliser les technologies énergies renouvelables.
- La mesure de crédit d'impôt est perçue comme la mesure la plus juste et la plus socialement égalitaire.
- Une mesure fiscale appliquée après le décollage commercial des filières visées.
- Des niveaux d'aide financière différenciés suivant les filières renouvelables.
- Le niveau du taux de la mesure prend une dimension psychologique aux yeux du public.
- La mise en place de labels et standards de qualité des équipements ou de leur installation.
- La mise en place de communication ad hoc sur les volets renouvelables.
- La mise en place d'indicateurs et d'études de suivi de la mesure.



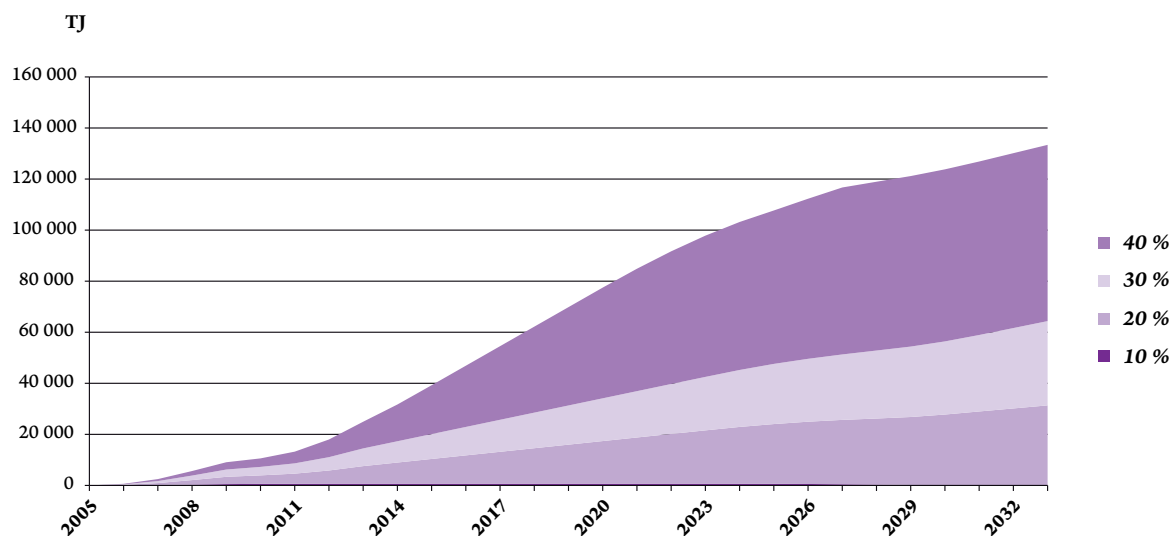
- Une politique de réduction d'impôt pourrait être envisagée à hauteur de 30 % du coût d'investissement des équipements bois. Cependant, comme la source de revenu principale d'un tiers des foyers lituaniens viennent des prestations sociales, ceux-ci n'auront pas accès aux aides proposées. Étant donné la situation fiscale du pays, il est préférable que des subventions directes soient utilisées pour initier le développement des filières renouvelables.
- Un programme de crédit d'impôts pourrait théoriquement être le moyen le plus sûr d'atteindre de bons résultats en matière de développement des applications renouvelables. Cependant, ce type d'instrument n'est actuellement pas dans la tradition et la culture fiscale du pays.
- La politique qui aurait le plus d'impact serait d'établir un programme de soutien pour les technologies ER à hauteur de 40 %, mais le budget requis pour cette option est trop élevé pour l'État polonais (coût moyen annuel de 300 millions d'€).
- La filière énergétique polonaise est basée sur le charbon. Tous les scénarios prospectifs nationaux sont fondés sur le constat que cette filière constitue une des limitations majeures à la pénétration des énergies renouvelables sur le marché polonais.
- La consommation énergétique, tous combustibles confondus, restera constante. L'augmentation de la consommation de bois dépendra des importations, actuellement peu développées. Cependant, dans ce cas, le prix du bois risque d'être identique à celui du charbon, voire plus élevé.
- Un soutien de plus de 40 % du coût total de l'installation donnerait aux capteurs solaires l'opportunité d'entrer en compétition avec les chauffe-eau électriques, tandis qu'un soutien de ~ 85 % leur permettrait d'être concurrentiels avec les chauffe-eau à gaz.
- En raison du prix élevé attendu de l'électricité, les pompes à chaleur ne deviennent intéressantes du point de vue économique que si le soutien alloué sur les investissements atteint 100 %.

4.2. Les résultats pour la Pologne

- L'introduction de programmes efficaces de soutien aux investissements individuels dans les appareils de production de chaleur aux énergies renouvelables va modifier le parc des appareils de chauffage.
- Au regard du taux de pénétration des ER, les niveaux de soutien les plus efficaces sont :
 - 20 à 30 % du coût total de l'installation, ou
 - 30 % du coût du matériel.

POLOGNE – Production supplémentaire de chaleur de la part des ER selon quatre différents taux de soutien

Source: IPIEO 2009



5. Recommandations

L'étude des 5 expériences nationales a permis d'identifier six moments clefs d'élaboration, de mise en place et de suivi d'une mesure fiscale, qui sont autant d'étapes importantes à bien négocier :

- le choix du type de mesure ;
- la prise en compte du contexte économique entourant la mise en place de la mesure ;
- la définition des caractéristiques de la mesure ;
- la réflexion sur l'articulation de la mesure fiscale avec les autres actions menées aux niveaux national et régional ;
- la définition des mesures d'accompagnement ;
- le suivi des impacts de la mesure de ses éventuels effets dérivés.

Pour chacune de ces six étapes, nous avons identifié des recommandations à l'attention des décideurs politiques.

5.1. Le choix d'une mesure fiscale

Les analyses économique et qualitative ont mis en relief le fait qu'il serait préférable pour un pays de choisir le crédit d'impôt. Ce mécanisme est plus transparent et plus simple qu'une réduction d'assiette, et plus équitable qu'une réduction d'impôt.

Un mécanisme dont la pertinence varie selon le pays, en fonction de son système fiscal

Un des premiers paramètres à vérifier au moment de la réflexion sur la mise en place d'une mesure est le système fiscal existant du pays.

D'une part, la culture fiscale a un rôle à jouer. Le travail de simulation sur la Lituanie a montré qu'un instrument comme le crédit d'impôt n'était pas envisageable, car cela ne correspondait pas à la tradition fiscale du pays. Ce point est donc à prendre en compte lors du choix du type de mesure.

D'autre part, la pression fiscale moyenne du pays est également à considérer. Ainsi, un pays ayant un taux moyen d'imposition relativement bas pourra moins

profiter des effets de levier d'une mesure fiscale de type réduction d'assiette ou réduction d'impôt. Cependant, l'impact d'un instrument comme le crédit d'impôt reste intact.

5.2. La prise en compte du contexte économique entourant la mise en action d'une mesure

- Les périodes de tensions sur les prix des énergies fossiles créent des contextes favorables au développement des énergies renouvelables.
- S'assurer que les consommateurs ne sont pas orientés principalement vers d'autres objectifs, qui les éloigneraient des investissements dans les énergies renouvelables (ex. Trias Energeticas).

5.3. Les meilleurs caractéristiques pour une mesure

- La part de soutien aux énergies renouvelables doit nettement se distinguer au sein d'une mesure plus globale.
- Le soutien aux technologies renouvelables ne doit pas être dans l'ombre d'un autre volet.
- Le marché et les consommateurs ont besoin de visibilité dans le temps autour d'une mesure.
- Le niveau de l'aide financière doit être défini en fonction de plusieurs points :
 - les incitations pour une filière doivent être assez conséquentes pour rendre une technologie renouvelable concurrentielle. Si la mesure fiscale est associée à une autre mesure politique, le gouvernement doit prendre en compte le soutien financier global proposé par toutes les actions auxiliaires en place ;
 - éviter une situation où tous les outils de soutien proposés aux consommateurs finaux représentent une part trop élevée de l'investissement ;
 - déterminer un soutien financier spécifique à chaque filière par rapport à sa maturité industrielle et commerciale ;

- la mesure doit porter sur l'investissement global (matériel et installation).

- L'industrie nationale de l'énergie renouvelable soutenue par la mesure doit être à même de réagir pour s'adapter à la croissance de la demande.

5.4. Une bonne cohérence et complémentarité avec les autres actions au niveau national / régional

- Amorcer dans un premier temps le développement des filières avec des primes et des subventions, puis développer davantage les marchés avec des mesures fiscales.
- Les actions régionales peuvent compléter une mesure fiscale nationale :
 - une mesure fiscale nationale utilisée comme principale politique de soutien au profit d'une filière renouvelable pourrait être complétée par des actions régionales qui visent des points spécifiques que le gouvernement veut promouvoir en priorité (ex. : les équipements présentant les meilleurs rendements énergétiques ou limitant au maximum les rejets de CO₂) ;
 - les actions régionales pourraient aider les consommateurs pendant la période d'attente entre leur investissement et le versement du remboursement de la part de l'État.
- Un instrument fiscal est un mécanisme flexible qui peut compléter d'autres programmes de soutien (comme cela a été le cas entre 2001 et 2004 en France)

5.5. Des actions d'accompagnement crucial pour la réussite d'un instrument fiscal

- Mise en application des labels et des normes de qualité pour les filières renouvelables visées.
- Mise en application d'une vaste campagne de communication qui vise tous les acteurs du marché.

5.6. Le suivi des impacts et des effets secondaires

Indicateurs quantitatifs

- Évolution des ventes des filières renouvelables ciblées
- Évolution du nombre de personnes ayant fait la demande de prise en charge de la mesure
- Évolution de la participation de la mesure sur le coût moyen de l'investissement
- Évolution du coût de la mesure
- Évolution des prix moyens pratiqués pour le matériel le plus représentatif pour chaque filière renouvelable ciblée
- Développement des labels et normes de qualité concernant leur part de marché
- Un tableau d'entrées-sorties macroéconomiques pour évaluer l'impact de la mesure sur l'activité économique et sur l'emploi

Le volet spécifique de l'évolution des prix

- Une étude sectorielle pour suivre régulièrement l'évolution des prix et analyser leurs origines
- Une communication sur les prix moyens observés à destination des consommateurs finaux afin de mieux les accompagner dans leur choix.

De nos observations et simulations faites sur le cas français, nous avons conclu qu'un plafond modéré associé à un taux de mesure élevé est la meilleure combinaison pour réduire l'augmentation des prix.

Études qualitatives

- Évaluer la perception des consommateurs finaux de la mesure et son rôle dans l'acte d'achat.
- Évaluer comment les professionnels utilisent la mesure dans leur argumentaire de vente. Les discussions avec les professionnels peuvent également aider à identifier les comportements commerciaux agressifs ou les pratiques de distorsions de prix. De tels phénomènes ont été constatés sur les marchés français, où le dynamisme des ventes a attiré de nouveaux arrivants seulement attirés par l'objectif de profits à court terme.

Ces études qualitatives peuvent également servir à évaluer l'impact et le rôle des autres facteurs externes au marché (ex. l'impact des évolutions des prix de combustibles fossiles).

Tous les rapports peuvent être téléchargés
gratuitement au format PDF à l'adresse
suivante :

www.energies-renouvelables.org/refund

Les sites du consortium Refund + :

www.energies-renouvelables.org

www.cceeta-eco.pt

www.eeg.tuwien.ac.at

www.vito.be

www.lei.lt

www.ipieo.pl

Publication réalisée par :
Observ'ER
146, rue de l'Université
75007 Paris – France
Alain Liébard, Président.

Crédits photos : Page de couverture, de gauche à droite : Sofath, Bovet, Wartisila
Biopower. Page 5 : UCFE. Page 9, de gauche à droite : Laure Marandet, Tisun.
Page 10, de gauche à droite : Kinspan, Viessmann. Page 11 : UCFE.

Design graphique : Lucie Sauget/Pop Agency

Impression : Bourse Copy – Paris

AVEC LE SOUTIEN DE :



L'étude des expériences menées dans cinq pays a permis de montrer que les mesures fiscales directes peuvent être des mécanismes d'intervention flexibles et efficaces pour promouvoir et stimuler des technologies fonctionnant aux énergies renouvelables.

Pour porter leurs fruits, une mesure fiscale doit :

- être d'une taille, d'une ampleur et d'une durée suffisantes pour être propice à influencer les décisions des consommateurs ;*
- prendre en compte le niveau de maturité et de compétitivité des filières renouvelables ciblées ;*
- être cohérente et complémentaire des autres politiques nationales ou régionales mises en place ;*
- faire appel à des actions complémentaires pour accompagner l'instrument principal et suivre les résultats des marchés et la structuration des filières.*

