

MISE EN PLACE DE PARCS ÉOLIENS DISPOSANT D'UNE VIABILITÉ BUDGÉTAIRE EN AUTRICHE



PRINCIPE DIRECTEUR 8 : VIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET FINANCEMENT INNOVANT

Le développement des infrastructures doit se faire dans le cadre de la transparence fiscale, de l'intégrité financière et de la viabilité de la dette.



©majeczka / Shutterstock.com

CONTEXTE

Après la crise financière mondiale de 2007-2008, l'Autriche et l'Europe ont été confrontées à des niveaux d'investissement et de croissance considérablement réduits, d'où la nécessité d'améliorer l'environnement commercial afin de lever des fonds pour les infrastructures. En réponse, dans le contexte de l'Union européenne (UE), le Plan d'investissement pour l'Europe de 2014 (également connu sous le nom de Plan Juncker) et son successeur (le Programme InvestEU) ont été adoptés pour inverser la tendance à la baisse des investissements sur le continent avec trois objectifs spécifiques : supprimer les obstacles à l'investissement ; fournir une visibilité et une assistance technique aux projets d'investissement ; et utiliser plus intelligemment les ressources financières (Commission européenne, 2016).

L'Autriche a renforcé ses dispositifs politiques et réglementaires au niveau national en mettant en place des cadres complets pour le développement durable, la politique fiscale et la gestion de l'environnement. De manière générale, la « Stratégie nationale de développement durable » de l'Autriche prend en

compte la durabilité dans les politiques et les actions au niveau national par le biais de mécanismes de coopération institutionnelle, de règles de gestion, d'indicateurs et de procédures de suivi (Green Fiscal Policy Network, 2017). L'un des principaux objectifs environnementaux du Gouvernement consistait à réduire les émissions de gaz à effet de serre en augmentant les investissements dans la production d'électricité à partir de sources renouvelables, soutenus par des cadres comprenant la « Stratégie énergétique nationale », la Loi sur l'électricité verte, la Loi sur la protection du climat et la Loi sur l'efficacité énergétique (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2015). L'Autriche devrait réduire considérablement ses émissions de gaz à effet de serre provenant des industries énergétiques d'ici 2035, comme le montre la figure 8.

Dans ce contexte, le pays a développé des infrastructures d'énergie renouvelable par le biais de projets tels que les « parcs éoliens de Prinzendorf et de Powi », financés par la Banque européenne d'investissement (BEI), qui contribuent au développement d'infrastructures durables tout en assurant la viabilité budgétaire.

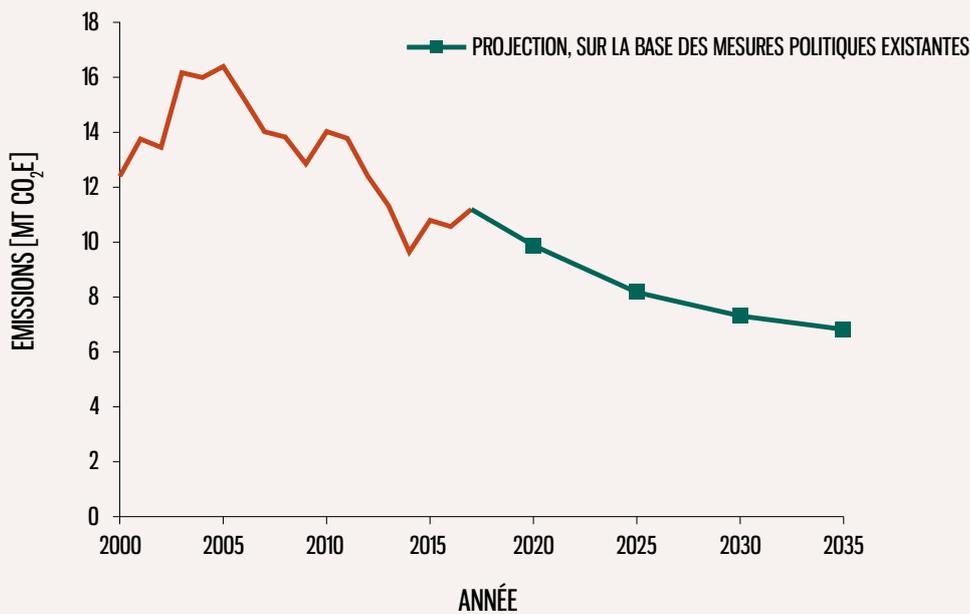


FIGURE 8 : ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DE L'AUTRICHE, INDUSTRIES ÉNERGÉTIQUES

Source : basé sur Autriche, Agence pour l'environnement (2019, p. 22)

« PARCS ÉOLIENS DE PRINZENDORF ET POWI »

L'opération « Prinzendorf et Powi » comprend la modernisation et le développement de trois parcs éoliens en Basse-Autriche, d'une capacité totale de 58 mégawatts raccordés au réseau, ce qui permettra à des milliers de foyers supplémentaires de bénéficier d'une énergie propre. Dans le cadre de cette opération, le nouveau parc éolien de Poysdorf-Wilfersdorf V (Powi) comptera 4 éoliennes, tandis que le parc éolien de Prinzendorf III est composé de 10 éoliennes qui remplacent 9 anciennes éoliennes (rééquipement). La BEI accorde un financement de 63 millions d'euros pour la construction et l'exploitation de ces nouveaux parcs éoliens. En apportant un financement à long terme, le soutien de la BEI contribue à mobiliser les investissements privés et à réduire les externalités liées aux gaz à effet de serre et à la pollution atmosphérique.

Le développement des infrastructures de parcs éoliens est conforme aux objectifs nationaux et internationaux en matière de production d'énergie renouvelable, étant donné que l'action en faveur du climat constitue un objectif prioritaire de la BEI. Les énergies renouvelables constituent un secteur prioritaire pour les financements de la BEI. Selon la méthode actuelle de calcul de l'empreinte carbone de la BEI, en évitant la production d'électricité à partir de centrales existantes et nouvelles en Autriche (marge d'exploitation de 75 % et marge de construction de 25 %), l'effet relatif total de « Prinzendorf et Powi » se traduit par une réduction nette des émissions d'équivalent de CO₂ d'environ 48 kt de CO₂e/an (BEI, 2018, p. 3).

VIABILITÉ BUDGÉTAIRE

En l'occurrence, l'Autriche s'est associée à la BEI pour contribuer à combler durablement les lacunes en matière d'investissement dans les infrastructures. Ces projets sont mis en œuvre dans le cadre de la politique budgétaire globale de l'Autriche, qui permet de développer des infrastructures durables sans générer de dette insoutenable. En 2018, l'évaluation de la viabilité de la dette réalisée par le FMI a conclu que la « dette publique de l'Autriche est viable à l'horizon de projection à moyen terme, bien que des pressions sur les coûts du vieillissement se profilent à plus long terme » (FMI, 2018a, p. 29). Les taxes environnementales sont devenues une source importante de revenus pour le Gouvernement (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], 2014), tandis que les subventions sont également couramment utilisées pour promouvoir une économie verte. Par exemple, la Loi sur le soutien à l'environnement fournit une aide financière directe aux autorités locales, aux industries, aux agriculteurs et aux ménages pour les investissements liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique (Green Fiscal Policy Network, 2017). Comme d'autres pays européens, l'Autriche dispose d'un système de tarifs de distribution, dont les coûts ne sont pas supportés par le contribuable ou un investisseur privé, mais par le consommateur final. Le coût du tarif de distribution est donc reflété dans le prix que les consommateurs paient pour leur électricité. En 2020, cela représentait environ 10,1 % de la facture d'électricité moyenne des ménages (Autriche, E-Control, 2020).

Dans le même temps, l'Autriche a mis en place des institutions budgétaires solides au cours de la dernière décennie - notamment grâce aux réformes budgétaires mises en œuvre en 2009 et 2013 - afin d'assurer la viabilité budgétaire. Selon le FMI, ces efforts ont abouti à des pratiques de transparence budgétaire saines en Autriche (FMI, 2018b). Parmi les principales bonnes pratiques figurent les rapports budgétaires publics couvrant les rapprochements entre les mesures alternatives des agrégats budgétaires, qui sont publiés fréquemment et en temps utile. Les budgets et les prévisions sont clairement axés sur le moyen terme et les performances, et sont guidés par des objectifs de politique budgétaire spécifiques, dont le respect fait l'objet d'un examen indépendant.

PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS DE GENRE DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE EN AUTRICHE

L'Autriche a mis en place des mesures pour prendre en compte les questions de genre dans le processus budgétaire en utilisant une évaluation des besoins en matière de genre, des analyses de base, des évaluations ex ante et ex post de l'impact sur le genre, ainsi qu'une analyse d'incidence ventilée par sexe (FMI, 2017, p. 33). Le Gouvernement a imposé l'obligation d'inclure une stratégie d'intégration des questions de genre dans les politiques nationales (Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, 2020). Pour mettre en œuvre l'intégration des questions de genre dans les processus budgétaires, la budgétisation qui tient compte des questions de genre a été incluse dans la Constitution autrichienne en 2009, ce qui a conduit à l'adoption de plusieurs résolutions. Tous les ministères fédéraux sont désormais tenus de prendre en compte l'égalité des genres dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures budgétaires (Nations Unies et État de droit, 2020).

MOBILISATION DES FINANCEMENTS PRIVÉS, AVEC DES NORMES ENVIRONNEMENTALES ÉLEVÉES

Le Gouvernement a traditionnellement réussi à mobiliser des fonds privés pour la recherche, le développement et l'innovation dans le secteur de l'énergie. Pour chaque euro dépensé par le Gouvernement, l'Autriche mobilise en moyenne 2,5 euros de fonds privés (Agence internationale de l'énergie [AIE], 2020). L'opération Prinzendorf et Powi est conçue pour attirer des financements du secteur privé et renforcer la confiance des banques commerciales dans la viabilité financière à long terme du promoteur.

La majeure partie du financement bénéficie d'une garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSl), le pilier central du Plan d'investissement pour l'Europe. Une grande partie de cette somme a été versée directement à l'un des plus grands producteurs d'énergie éolienne d'Autriche (le promoteur), qui investit également 21 millions d'euros sur ses fonds propres (BEI, 2020). Le reste du prêt, soit 22,1 millions d'euros, est accordé par une banque privée autrichienne, financée par la BEI. Dans le cadre de ce plan, différents acteurs publics et privés collaborent en tant que partenaires stratégiques afin de mobiliser les investissements dans les infrastructures durables et de stimuler la compétitivité de l'économie autrichienne et de l'économie européenne au sens large. Selon l'évaluation de l'EFSl, l'opération contribuera à améliorer les conditions de financement en Autriche, tout en générant une croissance et un emploi durables (BEI, 2019). L'arrangement améliore également les conditions de financement de la contrepartie par rapport aux sources de financement du marché (par une réduction du taux d'intérêt et/ou l'allongement de la durée du prêt). Cela permet d'attirer les investisseurs privés grâce à des effets de signal positifs, favorisant les synergies dans le cofinancement avec d'autres sources de financement public pour les énergies renouvelables.



© Anton_Ivanov / Shutterstock.com

Depuis la fin des années 1990, le promoteur a exploité avec succès des parcs éoliens, principalement en Autriche, et on a évalué qu'il disposait d'une forte capacité de gestion environnementale et sociale aux côtés de ses contractants (BEI, 2018). En 2014, le Gouvernement de Basse-Autriche a identifié des zones préférentielles pour le développement sur la base d'une évaluation environnementale stratégique. Les trois parcs éoliens sont situés à l'intérieur de ces zones de développement préférentiel (BEI, 2018). Conformément à la Loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement de l'Autriche, les parcs éoliens de Prinzenndorf et de Powi ont fait l'objet d'une EIE, comprenant des études d'experts sur les principales zones à risque et une consultation publique. Compte tenu de la présence d'espèces protégées dans les zones de projet, chaque site a également fait l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'avifaune. Les études ont conclu que les projets n'auront pas d'impacts environnementaux négatifs significatifs après atténuation.

En conséquence, les permis environnementaux ont été approuvés mais subordonnés à des mesures d'atténuation et de suivi obligatoires, telles que la mise en place de zones de jachère destinées à améliorer les habitats disponibles pour les oiseaux et les chauves-souris, et la mise hors service de certaines turbines dans des conditions ambiantes définies pour protéger les chauves-souris (BEI, 2018). Pour accéder au financement de la BEI, le promoteur devait s'engager à démontrer que les permis (modifiés) étaient en place et conformes à la conception finale du projet. L'opération de Prinzenndorf et de Powi a donc respecté les normes environnementales strictes du Gouvernement autrichien et de la BEI en mobilisant la participation du secteur privé.

REPRODUCTIBILITÉ

La combinaison des cadres réglementaires et politiques solides de l'Autriche et du soutien de la BEI a permis au pays d'attirer des investissements privés dans les infrastructures d'énergie renouvelable. Les 14 nouvelles éoliennes produiront au total environ 160 millions de kilowattheures (kWh) par an. Les énergies renouvelables couvrent actuellement 29 % de l'approvisionnement total en énergie primaire de l'Autriche (AIE, 2020), et il existe un potentiel important pour augmenter ce chiffre, tout en diminuant la dépendance aux importations de combustibles fossiles. En quelques années seulement, le pays a pu améliorer son environnement commercial et promouvoir un développement durable des infrastructures, tout en assurant la viabilité budgétaire.

L'Autriche a pour objectif de fournir 100 % de sa consommation d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables d'ici 2030, selon le projet de plan national intégré sur le climat et l'énergie (Autriche, Durabilité et tourisme, 2019, p. 13). Afin d'atteindre les objectifs de 2030, le niveau de la capacité éolienne installée doit encore augmenter par rapport au niveau de 3,2 gigawatts atteint en 2019. L'exploitation de Prinzenndorf et Powi contribue à la réalisation de cet objectif.

À l'échelle mondiale, alors que les budgets nationaux sont de plus en plus restreints en raison des exigences du COVID-19, les Gouvernements ont besoin de solutions de financement innovantes et inclusives pour partager les coûts et les avantages des investissements dans les infrastructures durables. Le partenariat avec les banques d'infrastructure et de développement peut constituer une option judicieuse en vue de répondre au besoin urgent de mobiliser des fonds. Ainsi, la BEI soutient, dans toute l'Europe, des projets d'infrastructure à faible intensité de carbone qui sont à la fois rentables et conformes à des normes environnementales et sociales strictes.

KEY INSIGHTS

- Les infrastructures de l'Autriche sont conçues dans un cadre qui tient compte de manière exhaustive de la dette, des préoccupations budgétaires et des autres vulnérabilités fiscales.
- La mobilisation de la participation du secteur privé et du financement privé à long terme pour les parcs éoliens a permis de résoudre les problèmes de complexité, de risque et de disponibilité insuffisante de financement à long terme auprès des banques commerciales ou des sources publiques.
- L'opération « parcs éoliens de Prinzenndorf et de Powi » de la BEI contribue à la réalisation d'objectifs nationaux essentiels, en finançant des infrastructures à faible intensité de carbone dans des zones de développement préférentiel.

RÉFÉRENCES

- Autriche, E-Control (2020). Information for consumers on electricity, gas and eco-energy. <https://www.e-control.at/konsumenten>. Consulté le 5 janvier 2020.
- Autriche, Agence pour l'environnement (2019). *GHG projections and assessment of policies and measures in Austria*. Autriche. <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0687.pdf>.
- Autriche, Durabilité et tourisme (2019). *Integrated National Energy and Climate Plan for Austria*. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/at_final_necp_main_en.pdf.
- Commission européenne (2016). The investment plan for Europe: state of play. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/investment-plan-eu-wide-state-of-play-july2016_en_0.pdf.
- Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2020). Autriche. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/austria>. Consulté le 28 octobre 2020.
- Banque européenne d'investissement (2018). *Environmental and social data sheet*. Luxembourg. <https://www.eib.org/attachments/registers/95827528.pdf>.
- Banque européenne d'investissement (2019). *EFSl Operation Scoreboard*. Luxembourg. <https://www.eib.org/attachments/registers/127028805.pdf>.
- Banque européenne d'investissement (2020). Autriche : Investment Plan for Europe - EIB finances wind farms of Windkraft Simonsfeld, 26 juin. <https://www.eib.org/en/press/all/2020-162-investment-plan-for-europe-eib-finances-austrian-wind-farms-of-windkraft-simonsfeld>. Consulté le 29 octobre 2020.
- Green Fiscal Policy Network (2017). Autriche - profil du pays, 12 juillet. https://greenfiscalspolicy.org/policy_briefs/austria-country-profile/. Consulté le 22 octobre 2020.
- Agence internationale de l'énergie (2020). Autriche 2020. Energy policy review, mai. <https://www.iea.org/reports/austria-2020>. Consulté le 23 octobre 2020.
- Fonds monétaire international (2017). *Gender budgeting in G7 Countries*. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/05/12/pp041917gender-budgeting-in-g7-countries>.
- Fonds monétaire international (2018a). *Austria 2018 Article IV Consultation - press release; staff report; and statement by the Executive Director for Austria*. 12 décembre. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/09/12/Austria-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46221>.
- Fonds monétaire international (2018b). *Austria: fiscal transparency evaluation*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/27/Austria-Fiscal-Transparency-Evaluation-46025>.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2014). *Environmentally related taxes. Profile Austria*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/environmental-tax-profile-austria.pdf>.
- The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (2015). *Climate change legislation in Austria. An excerpt from: The 2015 global climate legislation study: a review of climate change legislation in 99 countries*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/AUSTRIA.pdf>.
- Nations Unies et l'État de droit (2020). Austria: gender budgeting. <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/portfolio-items/austria-gender-budgeting/>. Consulté le 27 octobre 2020.