

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.3.2011

SEC(2011) 280 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Plan européen 2011 pour l'efficacité énergétique

COM(2011) 109 final

SEC(2011) 277 final

L'Europe a la possibilité de réduire sa consommation d'énergie primaire de 20 % d'ici à 2020 en appliquant des mesures d'économies d'énergie efficaces par rapport aux coûts¹. Cette simple démarche rendrait l'économie de l'UE plus compétitive, créerait des emplois et ouvrirait de nouveaux débouchés commerciaux. Les citoyens de l'UE verraient leur facture d'énergie s'alléger et les ménages qui n'ont pas les moyens de se chauffer convenablement seraient moins nombreux. L'efficacité énergétique signifie aussi une meilleure utilisation des ressources énergétiques et une dépendance moins forte à l'égard des importations. Faire baisser la consommation d'énergie, c'est aussi diminuer les émissions de CO₂ et d'autres substances nocives, réduire les incidences sur l'écosystème et améliorer la qualité de vie. L'efficacité énergétique et les économies d'énergie profitent à l'ensemble de l'économie de l'UE, aux États membres, aux entreprises et aux particuliers.

1. QUEL EST LE PROBLEME?

Lors du Conseil de printemps 2007, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont souligné la nécessité *«d'accroître l'efficacité énergétique dans l'UE afin d'atteindre l'objectif visant à économiser 20 % de la consommation énergétique de l'UE par rapport aux projections pour l'année 2020»*².

Or, **l'UE n'est pas en bonne voie** pour réaliser pleinement ces économies d'énergie rentables. Le scénario PRIMES 2009 relatif à l'efficacité énergétique fait apparaître que, malgré l'interruption de la tendance à la hausse constante de la demande énergétique, la baisse de la consommation par rapport aux prévisions précédentes restera encore limitée à 9 % environ en 2020. Par conséquent, l'UE doit **redoubler d'efforts** dans le domaine de l'efficacité énergétique, sous peine de ne pas atteindre son objectif des 20 % et de ne pas bénéficier de tous les avantages qui en découlent pour l'économie, la société et l'environnement.

Ces lenteurs sont dues à des imperfections du marché (faiblesse des signaux de prix, fractionnement des incitations, asymétrie de l'information, marchés inexistantes ou incomplets, niveau élevé des coûts initiaux) et à des carences de la réglementation (absence de cadres stratégiques globaux, contrôle insuffisant du respect des règles, faiblesse des ambitions). L'effet de rebond pose un autre problème, qu'il est cependant difficile de résoudre au niveau de l'UE du fait qu'il est lié au comportement des particuliers et à leur liberté de choix.

2. INSUFFISANCE DES POLITIQUES EN PLACE

Plusieurs politiques ont été adoptées à l'échelle de l'UE et au niveau national en vue de pallier les limitations décrites plus haut et de tirer les avantages de l'efficacité énergétique.

Le Plan d'action pour l'efficacité énergétique (PAEE) de 2006 a instauré un cadre stratégique global **à l'échelle de l'UE**, qui contenait 85 mesures et a conduit à l'adoption de plus de vingt dispositions juridiques et de nombreuses initiatives à caractère non contraignant. L'évaluation du PAEE indique que la majorité des mesures sont achevées ou en passe d'être

¹ Voir par exemple l'étude de Fraunhofer ISI *et al.* 2009: «Study on Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries»; «Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential - Impact Assessment» SEC(2006)1174; Lechtenböhrer et Thomas, Wuppertal Institute, 2005: «The mid-term potential for demand-side energy efficiency in the EU».

² 7224/1/07 REV 1.

mises en œuvre. Le PAEE a atteint son objectif: être un moteur puissant pour l'adoption de politiques ambitieuses aux niveaux européen, national et local. Il n'était cependant pas conçu pour permettre la réalisation intégrale du potentiel d'économies d'énergie et doit donc être actualisé.

Les **États membres** ont également adopté une série de politiques, mais elles ne suffiront pas à rattraper le retard. Les premiers plans d'action nationaux pour l'efficacité énergétique (PNAEE), imposés par la directive sur les services énergétiques, donnent un bon panorama des nombreuses politiques mises en place par les États membres pour réaliser le potentiel qui existe en matière d'efficacité énergétique et d'économies d'énergie³. L'évaluation des PNAEE effectuée par la Commission a mis en lumière les progrès accomplis dans chaque État membre. En conclusion, elle indiquait que même si de nombreux PNAEE présentent déjà des stratégies cohérentes et complètes en vue de la réalisation de l'objectif intermédiaire et de l'objectif global, certains d'entre eux montrent une approche fragmentaire contenant des mesures dispersées et morcelées dans le domaine de l'efficacité énergétique.

3. IMPORTANCE DU RÔLE DE L'UE

Le droit de l'UE de prendre des mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie est énoncé à l'article 194, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si une bonne partie des responsabilités incombe aux États membres, **le droit d'agir de l'UE a été établi compte tenu de l'importance que revêtent l'efficacité énergétique et les économies d'énergie pour la réalisation des objectifs de l'UE en matière de changement climatique, de sécurité de l'approvisionnement énergétique, de compétitivité et de protection de l'environnement.** La réussite de ces objectifs requiert une action coordonnée et une politique cohérente en matière d'efficacité énergétique et d'économies d'énergie. L'UE a donc un rôle à jouer sur divers plans:

- fixer des exigences minimales dans les domaines où existe un risque de distorsions du marché intérieur si les États membres prennent chacun des mesures de manière isolée;
- établir un cadre commun servant de base à des mécanismes homogènes qui se renforcent mutuellement, tout en laissant aux États membres la responsabilité de fixer, de manière transparente et comparable, les niveaux concrets à atteindre;
- instaurer une plateforme d'échange des meilleures pratiques et encourager le renforcement des capacités;
- utiliser les instruments de l'UE pour promouvoir l'efficacité énergétique, au moyen par exemple de financements, et pour l'intégrer dans les autres politiques;
- promouvoir le rôle pionnier de l'UE sur la scène internationale dans ce domaine – dans l'intérêt également des industries de l'UE.

4. OBJECTIFS POLITIQUES PRINCIPAUX

L'objectif général de la politique de l'UE, fixé par les dirigeants de cette dernière, consiste à renforcer l'efficacité énergétique dans l'UE de manière à atteindre l'objectif de réduction de

³ Les PNAEE devaient initialement être présentés pour la mi-2007, mais nombre d'entre eux ont pris du retard et ont été communiqués à la mi-2008.

20 % de la consommation d'énergie dans l'UE par rapport aux prévisions d'ici à 2020, selon les estimations publiées par la Commission dans son Livre vert sur l'efficacité énergétique⁴. Cet objectif est conforme à la politique énergétique globale de l'UE. L'amélioration de l'efficacité énergétique est un élément essentiel de la nouvelle stratégie énergétique européenne «Énergie 2020»⁵.

De manière plus générale, l'efficacité énergétique contribue à des initiatives plus larges en vue d'atteindre les objectifs de la politique relative au changement climatique et de favoriser la reprise économique ainsi que la croissance intelligente, durable et ouverte à tous décrite dans la stratégie «*Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*»⁶.

5. APPROCHE ANALYTIQUE

L'analyse d'impact a pour objectif d'**analyser les résultats et les défis** des politiques en place, ainsi que les tendances de la consommation énergétique, et d'examiner s'il existe des **possibilités de lancer des actions supplémentaires au niveau de l'UE**.

Elle est proportionnée au degré de détail prévu pour le document stratégique proprement dit. Comme les mesures concrètes seront développées par la suite et seront elles-mêmes accompagnées d'analyses d'impact le cas échéant, il s'agit ici d'une évaluation essentiellement qualitative. Nous avons toutefois présenté, lorsque c'était possible, des exemples quantitatifs de politiques similaires ou des calculs généraux concernant les incidences éventuelles.

L'analyse examine, premièrement, quel est le meilleur moyen d'aborder la question de l'efficacité énergétique au niveau de l'UE et, deuxièmement, quels sont les types d'instruments politiques de l'UE nécessaires pour aider les États membres à réaliser le potentiel d'économies d'énergie.

Trois grandes options stratégiques ont été analysées: (i) se limiter à fixer des objectifs et laisser les États membres élaborer la combinaison de mesures nécessaires; (ii) ne pas fixer d'objectifs, mais élaborer des instruments politiques détaillés à l'échelle de l'UE, en invitant les États membres à les appliquer et/ou à les compléter; (iii) prévoir un cadre stratégique global au niveau des États membres (comprenant des objectifs), tandis que l'UE développe des instruments politiques destinés à soutenir les États membres.

Par la suite, chaque secteur (résidentiel et tertiaire, transports, industrie, énergie) a donné lieu à une analyse de différents types d'instruments politiques (à caractère volontaire, réglementation, financement, sensibilisation et formation) afin de déterminer s'il y a lieu de les appliquer à l'échelle de l'UE pour permettre la réalisation des objectifs stratégiques spécifiques de ces secteurs. Les options les plus prometteuses ont été sélectionnées sur la base des résultats obtenus par les politiques existantes et en évaluant les obstacles restants, la valeur ajoutée concernant l'UE, les incidences possibles, l'efficacité, l'utilité et la cohérence.

⁴ COM(2005) 265: économies d'énergie primaire chiffrées à 370 millions de tep en 2020 par rapport à un scénario de référence projetant le niveau de consommation d'énergie primaire. Le scénario de référence a été actualisé en 2007 de manière à tenir compte de deux nouveaux États membres.

⁵ COM(2010) 639 final.

⁶ COM(2010) 2020 final.

6. CONCLUSION: PREFERENCES CONCERNANT LE NOUVEAU CADRE STRATEGIQUE

Approche stratégique générale privilégiée

Il est essentiel qu'une panoplie de mesures soit développée de manière cohérente au niveau des États membres avec des objectifs clairs, simples et mesurables. Des mesures bien coordonnées au niveau de l'UE pourraient apporter aux États membres le cadre dont ils ont besoin pour continuer à déployer leurs efforts. La Commission pourrait proposer des mesures distinctes pour chaque secteur, qui fourniraient un cadre commun tout en aidant les États membres à mettre en place leurs propres instruments.

Cette approche permettrait de réaliser le potentiel rentable, de surmonter les obstacles principaux tels que le morcellement de l'action, le manque d'engagement politique et de prévisibilité, et d'explorer les possibilités de synergie entre les différentes politiques.

Par ailleurs, la Commission pourrait étudier l'approche la plus adéquate pour fixer des objectifs et l'interaction de ces objectifs avec d'autres instruments d'action (notamment les objectifs en matière de climat). Elle pourrait proposer que des PNAEE soient établis comme documents de référence. Un PNAEE renforcé et élargi (à tous les secteurs de l'offre et de la demande) pourrait assurer une visibilité politique très forte en faveur de l'efficacité énergétique et jouerait un rôle moteur. Il est en outre suggéré, pour renforcer l'engagement des pouvoirs locaux, de maintenir le modèle de réussite qu'est la convention des maires soutenue par la Commission, afin qu'il continue à se développer et à exploiter son potentiel.

Voie privilégiée pour le secteur résidentiel et le secteur des services

En ce qui concerne le niveau trop faible des taux de rénovation des bâtiments, l'analyse conclut qu'il n'est pas nécessaire de continuer à renforcer l'actuel cadre stratégique relatif à l'immobilier (option A3a) puisque la modification récente du cadre législatif (concernant notamment la directive sur la performance énergétique des bâtiments) est déjà ambitieuse. Elle en déduit qu'il convient de mettre l'accent sur la mise en œuvre de ce cadre. Il n'en va pas de même pour les exigences relatives aux produits. Pour favoriser l'adoption de produits économes en énergie, il serait utile d'élargir la portée des mesures relatives à l'écoconception et à l'étiquetage énergétique de manière à les étendre à de nouvelles catégories de produits, notamment dans le secteur tertiaire, ainsi qu'à certains matériaux de construction (les fenêtres par exemple) (option A3b). Cela favoriserait l'établissement de marchés pour les produits et matériaux économes en énergie.

Des mesures en matière de financement seraient essentielles afin d'apporter une solution aux problèmes qui limitent fortement la disponibilité de liquidités nécessaires pour les coûts de départ élevés et afin de résoudre, dans une certaine mesure, la problématique propriétaire-locataire. Les ressources financières limitées au niveau de l'UE pourraient notamment être affectées de manière ciblée pour fournir une assistance technique aux États membres et aux pouvoirs locaux, mais aussi un soutien pour le partage de risque et la garantie de projets (option A4a). Compte tenu de la crise économique, il est peu probable que l'efficacité énergétique bénéficie de nouveaux fonds publics importants et il est donc essentiel que ces instruments visent à renforcer le financement par des tiers. L'engagement d'investisseurs privés pourrait être davantage encouragé par des mesures telles que l'obligation imposée aux services de distribution d'énergie de réaliser des économies d'énergie (option D3d) et l'aide aux entreprises de services énergétiques (ESCO) (option D5). Par ailleurs, l'introduction de certaines conditions d'efficacité énergétique pour l'octroi d'un financement public est jugée utile (option A4b).

La pénurie persistante de main d'œuvre du bâtiment qualifiée en raison du manque de développement des marchés est incontestablement l'un des principaux obstacles sans caractère technologique ni financier qui freinent le déploiement de rénovations énergétiques optimales ou l'installation d'appareils dans les bâtiments. Ce problème pourrait être abordé au niveau de l'UE en prévoyant des outils d'aide aux États membres (par exemple, élaboration de feuilles de route nationales en matière de qualifications, programmes d'enseignement et de formation, systèmes d'accréditation et de certification) et en créant des plateformes d'échange des meilleures pratiques.

De plus, des mesures de sensibilisation (option A5) ainsi qu'un engagement volontaire accru des entités privées (option A2) seraient bénéfiques et pourraient être mis en œuvre à condition que les ressources soient suffisantes, puisque l'UE n'a qu'un rôle limité et que ces mesures continuent à relever principalement des États membres ou des pouvoirs locaux.

Voie privilégiée pour le secteur des transports

C'est dans le secteur des transports que l'on prévoit la croissance de la consommation énergétique la plus forte jusqu'en 2020. Pour réaliser les économies d'énergie encore possibles, il faut soutenir le passage à des véhicules, des modes de transport et des comportements plus performants. L'analyse d'impact n'examine toutefois aucune option puisque le prochain Livre blanc sur les transports relancera les efforts de décarbonisation et d'amélioration de l'efficacité en matière d'utilisation des ressources dans ce secteur.

Voie privilégiée pour le secteur industriel

Les progrès les plus remarquables sur le plan de l'efficacité énergétique ont eu lieu dans le secteur industriel, mais ce dernier peut encore faire mieux. Les politiques de l'UE ont déjà abordé une partie des incidences que ce secteur peut avoir sur l'environnement. L'objectif en ce qui le concerne consiste donc à favoriser l'exploitation du potentiel restant, tout en maintenant la cohérence avec les instruments politiques existants [tels que le système d'échange de quotas d'émission (ETS) et la nouvelle directive sur les émissions industrielles]. Les principaux obstacles à surmonter dans ce domaine sont l'absence de signaux de prix forts, le manque de sensibilisation et de formation (surtout pour les PME) ainsi que l'absence de planification stratégique à long terme, qui laisse entrevoir des risques accrus et dissuade les entreprises de réaliser des investissements.

L'analyse des approches envisageables conclut que l'on pourrait élaborer de nouveaux instruments juridiques allant dans le sens de l'objectif précité et de la politique en vigueur (option C3). A cette fin, de nouvelles mesures d'application au titre de la directive sur l'écoconception pourraient être proposées, qui couvriraient des produits d'usage courant dans les processus industriels (grandes pompes ou fours par exemple). Les équipements et systèmes sur mesure feraient l'objet d'exigences génériques en matière d'efficacité énergétique, à mettre en œuvre par l'intermédiaire de normes. De plus, certaines exigences relatives à la gestion de l'énergie (par exemple les audits énergétiques) pourraient être fixées pour les gros consommateurs d'énergie. Les PME pourraient recevoir des mallettes d'information ainsi qu'une aide pour gérer leur consommation énergétique (option C5).

Des projets dans le secteur industriel pourraient connaître une forte mobilisation grâce à l'imposition d'obligations en matière d'économies d'énergie, si les sociétés du secteur énergétique sont tenues de les respecter (option D3d), et la promotion des entreprises de services énergétiques - ESCO (option D5).

Des mesures de sensibilisation (option C4) ainsi qu'un engagement volontaire accru des entités privées (option C2) seraient également bénéfiques et pourraient être mis en œuvre à

condition que les ressources soient suffisantes. Or, l'UE a un rôle limité et ces mesures continuent à relever principalement des États membres ou des pouvoirs locaux.

Voie privilégiée pour le secteur de l'énergie

A l'heure actuelle, l'efficacité moyenne des installations de production est nettement inférieure aux meilleures technologies disponibles. Cet écart s'explique principalement par l'absence de signaux de prix suffisamment forts pour les décisions d'investissements visant à construire de nouvelles capacités et à supprimer les anciennes. Dans sa troisième phase, le système ETS aura une certaine incidence sur ce problème pour les unités qu'il couvre. Il n'est donc pas approprié de proposer de nouveaux instruments réglementaires sans connaître les effets concrets du système (option D3a). On pourrait néanmoins étudier la nécessité d'en élaborer afin de garantir que les petites installations de production, de plus en plus nombreuses, ont un degré élevé d'efficacité.

L'utilisation de la chaleur résiduelle et la récupération d'énergie pourraient également être davantage exploitées. L'analyse montre que l'on pourrait élaborer de nouvelles mesures réglementaires en faveur de la promotion de la cogénération et des systèmes de chauffage et de refroidissement urbains, après une analyse plus approfondie et une éventuelle révision du grand cadre stratégique en la matière (la directive sur la cogénération) (option D3b).

Les autorités réglementaires nationales pourraient jouer un rôle essentiel en pilotant les améliorations de l'efficacité énergétique du réseau, en promouvant les réseaux intelligents et les systèmes de compteurs intelligents qui offrent des possibilités de lisser les pics de consommation et optimisent l'offre et la demande. Pour ce faire, elles pourraient se voir conférer des pouvoirs supplémentaires (option D3c).

Les sociétés du secteur énergétique possèdent des informations essentielles sur la consommation énergétique de leurs clients, mais rien ne les incite à les utiliser pour faire baisser cette consommation, sous peine de voir diminuer leurs recettes. La solution consisterait à introduire des mécanismes d'obligations en matière d'économies d'énergie, grâce auxquels une légère augmentation à court terme de la facture d'énergie permettrait de mettre en place les mesures les plus rentables à long terme (option D3d). Il convient d'étudier en détail les meilleurs moyens d'y parvenir. Pour éviter des interactions négatives avec le système ETS, les certificats prouvant des réductions de la consommation d'énergie ne devraient pas être négociés dans le cadre du système.

Les dirigeants des sociétés du secteur énergétique sont parfaitement informés de leurs possibilités d'économies d'énergie. Mais une partie de ce secteur, à savoir les ESCO, aurait besoin d'être aidée davantage sur le plan de l'information, des orientations et de l'échange de meilleures pratiques (option D5). Des accords volontaires seraient un autre moyen d'obtenir des économies d'énergie et devraient être examinés (option D2).

Les mesures seront-elles suffisantes pour atteindre l'objectif des 20 %?

Les options privilégiées prévoient une large panoplie d'instruments d'appui qui stimuleraient la réalisation du potentiel d'économies d'énergie et des avantages qui en découlent, et permettraient aux marchés de l'efficacité énergétique de parvenir plus rapidement à maturité. Il n'a pas été possible de quantifier toutes les options, mais les quelques quantifications effectuées amènent à conclure que les dernières lacunes en matière d'économies d'énergie seront très probablement comblées. Ceci étant, les résultats concrets dépendront du degré d'ambition des initiatives à caractère réglementaire ou non et du rythme de leur mise en œuvre. Il serait donc fondamental d'effectuer une évaluation du plan à mi-parcours et de

l'actualiser le cas échéant, afin de garantir la continuité des efforts dans le domaine de l'efficacité énergétique.