



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.6.2011
SEC(2011) 780 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

{ COM(2011) 370 final }
{ SEC(2011) 779 final }

L'Europe peut réduire sa consommation d'énergie primaire de 20 % d'ici 2020 par la simple application de mesures rentables d'amélioration de l'efficacité énergétique. Celles-ci permettraient de renforcer la compétitivité de l'économie de l'UE, de créer des emplois et d'assurer de nouveaux débouchés commerciaux. L'efficacité énergétique signifie également une meilleure utilisation des ressources énergétiques et une baisse de la dépendance à l'égard des importations. Elle se traduit par la baisse des émissions de CO₂ et autres émissions nocives, par un moindre impact sur l'écosystème et par une amélioration de la qualité de vie des particuliers. Réaliser l'objectif de 20% d'économies d'énergie aiderait en outre l'UE à réaliser la vision exposée dans sa feuille de route vers une économie à faible intensité de carbone à l'horizon 2050¹.

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE POLITIQUE

Les dirigeants de l'UE se sont engagés à atteindre **l'objectif consistant à économiser 20 % d'énergie primaire d'ici à 2020** par rapport à un scénario de référence². Cet objectif se traduit par une économie de 368 millions de tonnes d'équivalent pétrole (Mtep) d'énergie primaire (différence entre la consommation intérieure brute et les utilisations non énergétiques) d'ici à 2020 par rapport à une consommation prévue de 1 842 Mtep pour cette même année.

Le plan d'action pour l'efficacité énergétique de 2006³ a constitué une **importante première étape vers l'objectif** des 20 % mais il n'a pas permis de réaliser la totalité du potentiel économique. Malgré les progrès réalisés dans sa mise en œuvre, un nouvel élan est nécessaire pour exploiter plus efficacement le potentiel restant. C'est pourquoi un nouveau plan pour l'efficacité énergétique a été adopté en 2011⁴.

Certaines des mesures figurant dans le nouveau plan doivent **être mises en œuvre au moyen d'une ou plusieurs nouvelles propositions législatives**, fixant des objectifs politiques clairs et visant à développer le marché des services énergétiques; à renforcer le rôle du secteur public; à sensibiliser les particuliers à leur propre consommation d'énergie et à améliorer l'efficacité dans l'approvisionnement énergétique. **Ces mesures sont étroitement liées au champ d'application de deux instruments juridiques existants**: la directive sur les services énergétiques et la directive sur la cogénération⁵. Cependant, les évaluations à mi-parcours de ces deux directives montrent que, dans leur forme actuelle, elles ne seront pas suffisantes pour atteindre l'objectif politique. C'est pourquoi il est nécessaire de les réviser. **L'Object de la présente analyse d'impact est d'apporter des éléments d'analyse pour la préparation de la révision desdites directives.**

2. QUEL EST LE PROBLEME?

L'objectif politique de l'UE d'économiser 20 % d'énergie ne sera pas atteint à l'aide des politiques actuelles et, par conséquent, les avantages correspondants ne pourront pas être obtenus. Il reste un potentiel économique dans chaque secteur (de la transformation de l'énergie à son utilisation) mais des défis importants persistent, tels que le manque d'engagement politique et le sous-développement des marchés pour l'amélioration de l'efficacité énergétique, la faible sensibilisation aux possibilités et l'insuffisance des incitations

¹ COM(2011) 112

² 7224/1/07, REV 1, le scénario de référence s'intitule PRIMES 2007

³ COM(2006) 545

⁴ COM(2011) 109

⁵ 2006/32/EC et 2004/8/EC, respectivement.

visant à l'amélioration de l'efficacité énergétique aussi bien du côté de la demande que de l'offre.

3. L'UE A UN ROLE IMPORTANT

Le droit de l'UE d'agir en matière d'efficacité énergétique et d'économies d'énergie est prévu dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'article 194, paragraphe 1. Même si les responsabilités incombent en grande partie aux États membres, le droit d'action de l'UE a été établi en raison de l'importance de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie pour réaliser les objectifs de l'UE en matière de changement climatique, de sécurité de l'approvisionnement, de compétitivité et de protection de l'environnement. Afin de pouvoir réaliser ces objectifs, l'action doit être coordonnée et une politique cohérente en matière d'efficacité énergétique et d'économies d'énergie mise en place.

4. PRINCIPAUX OBJECTIFS POLITIQUES

L'objectif politique global de l'UE en matière d'efficacité énergétique est de réduire de 20 % la consommation d'énergie primaire de l'UE, par rapport aux projections pour 2020. Les progrès vers la réalisation de cet objectif n'étant pas satisfaisants, **la présente analyse d'impact vise en premier lieu à contribuer à repartir sur la bonne voie en cherchant de nouvelles mesures dans tous les secteurs dans lesquels il reste un potentiel.**

5. APPROCHE ANALYTIQUE

Pour établir le scénario de base de chaque domaine politique, le modèle d'équilibre général PRIMES a été utilisé. Pour analyser les incidences économiques, sociales et environnementales détaillées de la liste synthétique d'options, le modèle E3ME a été utilisé. Différentes études ont été utilisées comme sources pour les données et hypothèses de départ servant à modéliser les différentes options d'efficacité énergétique.

Lorsque la modélisation n'a pas été possible, des évaluations ascendantes et des études individuelles ont été utilisées afin de déterminer l'incidence possible des options.

La sélection des meilleures options a été fondée sur les progrès réalisés grâce aux politiques existantes et sur l'évaluation des obstacles restants, sur la valeur ajoutée de l'UE, l'incidence possible, l'efficacité, l'efficience et la cohérence.

6. OPTIONS ANALYSEES

Trois niveaux d'options ont été pris en compte dans l'analyse. Le premier niveau est lié à la nécessité de disposer d'objectifs nationaux en matière d'efficacité énergétique, et sous quelle forme. Le second niveau d'analyse a trait à la nature et à l'incidence des mesures politiques individuelles. Enfin, comme troisième niveau, les autres approches législatives ont été examinées.

Options de premier niveau
A: Objectifs nationaux
A1: Garder l'approche actuelle
A2: Prolonger l'objectif indicatif en termes d'utilisation finale fixé par la directive sur les services énergétiques pour 2020
A3: Fixer un objectif détaillé indicatif pour chaque État membre pour 2020
A4: Fixer un objectif contraignant pour chaque État membre pour 2020
Options de deuxième niveau
B: Obligations en matière d'économies d'énergie

B1: Maintien de l'approche actuelle
B2: Abroger les dispositions de la directive sur les services énergétiques sans les remplacer
B3: Exiger de tous les États membres l'introduction d'obligations en matière d'économies d'énergie en les laissant libres d'en déterminer la conception
B4: Idem que B3 mais avec l'harmonisation des principales caractéristiques de la conception
C : Mesures supplémentaires pour concrétiser le potentiel au niveau de l'utilisation finale
C1: Maintien de l'approche actuelle
C2: Mesures d'économies d'énergie pour la rénovation des bâtiments publics
C2a: Objectif contraignant de 3 % pour la rénovation des bâtiments publics à des niveaux correspondant au coût optimal
C2b: Objectif contraignant de 3 % pour la rénovation des bâtiments publics à des niveaux d'émissions quasiment nuls
C2c: Mise en place d'une infrastructure nationale de soutien financier et technique pour la rénovation des bâtiments publics.
C3: Obligation d'établir l'efficacité énergétique comme critère dans les marchés publics
C4: Mesures volontaires de promotion de l'efficacité énergétique via les marchés publics
C5: Obligations renforcées pour la mise en place de compteurs intelligents et la facturation par les entreprises du secteur énergétique
C6: Mesures volontaires en matière de relevés et de facturation
C7: Audits énergétiques obligatoires et systèmes de gestion de l'énergie pour l'industrie
C8: Systèmes volontaires de promotion des audits énergétiques et de l'utilisation des systèmes de gestion dans l'industrie
C9: Obligations pour les États membres de promouvoir les entreprises de services énergétiques
C10: Mesures volontaires de promotion des entreprises de services énergétiques
D: Mesures visant à réaliser le potentiel au stade de la transformation et de la distribution d'énergie
D1: Maintien de l'approche actuelle
D2: Abrogation des dispositions existantes
D3: Exigence contraignante en matière de cogénération et de chauffage/refroidissement urbains pour les nouvelles installations industrielles de production d'électricité et celles ayant une forte demande de chaleur
D4: Raccordement obligatoire et accès prioritaire de l'électricité produite par la cogénération à haut rendement au réseau électrique
D5: Mesures volontaires de promotion de la cogénération et du chauffage/refroidissement urbains
D6: Exigences minimales de performance pour la production d'énergie
D7: Obligation en matière d'efficacité énergétique pour les organismes de régulation des réseaux d'énergie
D8: Mesures volontaires visant à accroître l'efficacité de la transformation, du transport et de la distribution d'énergie
E: Rapports nationaux
E1: Maintien de l'approche actuelle
E2: Obligation de transmettre des rapports légers
E3: Obligation de présenter des calculs détaillés des économies et une évaluation des effets des mesures sur tous les secteurs de l'économie
E4: Obligation de faire rapport uniquement sur les programmes nationaux de réforme
E5: Combinaison de rapports et d'autres instruments pertinents

Options de troisième niveau
1: Maintien des deux directives actuelles (services énergétiques et cogénération) telles qu'elles existent aujourd'hui
2: Abrogation des deux directives actuelles sans les remplacer
3: Proposition de deux directives distinctes révisées et extension de leur champ d'application
4: Fusion des deux directives et extension de leur champ d'application
5: Utilisation d'un règlement plutôt que d'une directive comme instrument juridique

7. CONCLUSION: NOUVEAU CADRE POLITIQUE PRIVILEGIE

7.1. Options privilégiées

L'analyse a conclu qu'il **n'est pas nécessaire de proposer d'objectifs nationaux contraignants à l'heure actuelle**. Même si de tels objectifs pourraient asseoir l'importance de l'efficacité énergétique et lui donner une place de choix dans les programmes politiques, les mesures individuelles sont celles qui font une réelle différence. C'est pourquoi seuls **des objectifs indicatifs**, fixés par les États membres, sont recommandés (option A3). Cependant, les progrès doivent faire l'objet d'un suivi et d'évaluations. Si une évaluation en 2013 montre que cette approche hypothèque la réalisation de l'objectif global de l'UE de 20% d'efficacité énergétique, il faudra se diriger vers la fixation d'objectifs nationaux contraignants.

Au lieu de fixer un objectif contraignant, et tout en assurant les mêmes résultats, les mesures suivantes pourraient être prises.

L'obligation en matière d'économies d'énergie (option B4) est cruciale pour soutenir l'introduction des mesures d'efficacité énergétique et le développement du marché des services énergétiques. C'est pourquoi il est suggéré **d'introduire des systèmes d'obligations en matière d'efficacité énergétique visant à une réduction annuelle d'énergie finale de 1,5%**. Il convient que les États membres imposent cette obligation à leurs entreprises publiques du secteur de l'énergie (fournisseurs ou distributeurs), puisque ces entités disposent des informations sur la consommation d'énergie de leurs clients. Certaines caractéristiques principales des systèmes d'obligations devraient être harmonisées au niveau de l'UE (par exemple en termes d'ambition et de méthodes de comptabilisation), mais les États membres devraient avoir la possibilité de les ajuster en fonction de leur propre situation. Cette exigence permettra d'attribuer une valeur financière aux économies d'énergie et mettra en relation les profits des entreprises publiques non seulement avec le volume d'énergie livré, mais également avec l'efficacité énergétique. Les économies attendues sont considérables (108-118 Mtep d'économies d'énergie primaire en 2020), les coûts pour chaque entreprise étant négligeables et même répartis uniformément parmi les clients finals consommateurs d'énergie.

Le **secteur public pourrait être un acteur important** pour stimuler la pénétration sur le marché de produits, de bâtiments et de services plus efficaces, étant donné le volume des dépenses publiques; deux mesures sont donc proposées. La première est d'imposer l'obligation de rénover annuellement 3 % des bâtiments détenus par les organismes publics à des niveaux de coût optimal (option C2a). Cette option ne permettrait pas de réaliser des économies d'énergie particulièrement élevées (environ 9 Mtep), mais elle est proposée car ces économies auraient une forte visibilité dans l'espace public. Même en termes financiers, les bénéfices de cette option seraient supérieurs aux coûts: les investissements supplémentaires réalisés dans le domaine de l'énergie, à savoir 1,6 Mrd EUR par an entre 2010 et 2020, seraient compensés par des économies sur les factures d'énergie de 1,92 Mrd EUR. En second lieu, les organismes publics achetant des produits et des bâtiments très performants fondés sur l'étiquetage et les

certificats énergétiques disponibles (option C3) stimuleront le marché. Cette option permettrait un impact direct de 9 à 18 Mtep d'économies en 2020. Elle nécessiterait une hausse de l'investissement initial mais abaisserait les coûts globaux pour les organismes publics.

Les informations sur la consommation réelle d'énergie fournies régulièrement aux ménages et aux entreprises par le biais de leurs factures d'énergie (option C5) et **sur les possibilités d'économies** pour les grandes entreprises par le biais des audits énergétiques (option C7) sont toutes deux des options importantes pour combler le manque d'information qui constitue l'un des freins à l'efficacité. L'analyse a montré que, pour les deux options, la charge pour les clients finals et les entreprises consommatrices finales serait relativement faible par rapport aux avantages qu'ils en retireraient. Les possibilités d'économies entraînées par les deux options sont également considérables et permettraient d'obtenir quelque 90 Mtep pour l'option C5 et jusqu'à 30 Mtep pour l'option C7. Cependant, l'échelle des économies dépendrait des comportements individuels des consommateurs et de l'interaction entre ces mesures et d'autres mesures nationales qui inciteraient les consommateurs à utiliser les informations mises à leur disposition.

Les sociétés de services énergétiques (SSE) sont des acteurs importants qui pourraient absorber une partie de la charge des investissements initiaux requis dans les mesures d'efficacité énergétique. Cependant, même sur les marchés de services énergétiques bien établis, les coûts de transaction sont trop élevés pour que les consommateurs potentiels puissent accéder facilement à leurs services. C'est pourquoi il est suggéré que les États membres établissent des structures chargées de suivre le marché, en fournissant des listes d'offres de services énergétiques et de contrats standard en la matière (option C9). À cette fin, les États membres pourraient s'adresser aux agences déjà créées pour suivre les politiques en matière d'efficacité énergétique, auquel cas cette option ne représenterait pas une charge administrative importante pour elles.

Pour soutenir **l'amélioration de l'efficacité dans la production, le transport et la distribution**, plusieurs mesures réglementaires pourraient être proposées. Parmi celles-ci, il faudrait veiller à ce que l'excédent de chaleur issu de la production d'électricité et des processus industriels et d'autres sources de valorisation des déchets en énergie soient utilisés pour satisfaire la demande de chaleur dans les bâtiments et les entreprises et que les sources combustibles d'énergie primaire soient utilisées plus efficacement. Cette option serait réalisée par la mise en place d'exigences obligeant à équiper les nouvelles installations de production et les nouvelles installations industrielles et celles ayant une forte demande de chaleur d'unités de récupération de la chaleur et d'assurer leur raccordement aux consommateurs via les réseaux de chauffage et de refroidissement urbains (option D3). En second lieu, réduire la charge administrative et créer des conditions de concurrence équitables est essentiel pour établir des règles de raccordement claires et un accès prioritaire au réseau d'électricité pour la cogénération à haut rendement (option D4). Cette mesure permettrait de mettre la cogénération sur un pied d'égalité avec les technologies utilisant les énergies renouvelables.

En outre, les organismes de régulation des réseaux d'énergie devraient avoir l'obligation de concevoir des tarifs et de réguler le réseau de façon à offrir aux consommateurs des solutions et technologies à bon rendement énergétique (option D7). Comme cette option n'entraînerait pas de tâches supplémentaires pour les organismes de régulation, et leur conférerait en revanche un mandat clair pour donner la priorité à l'efficacité énergétique parmi leurs tâches, la charge administrative supplémentaire ne serait pas significative. Il est également proposé que le Commission effectue le suivi des progrès en matière d'efficacité énergétique de la

production d'électricité et de chaleur et, si cela ne suffisait pas, d'autres mesures pourraient être proposées après une analyse approfondie (option D6bis).

Afin de limiter la charge administrative tout en garantissant un suivi adéquat des progrès, **une forme légère de rapports est suggérée** (option E2). Cette approche permettrait de réduire la charge administrative en éliminant les tâches les plus coûteuses, à savoir les évaluations ex-ante et ex-post de chaque mesure. Selon les estimations, les coûts actuels s'en trouveraient divisés par deux.

L'analyse des options de troisième niveau a permis de conclure que l'extension du champ d'application de la directive sur les services énergétiques et de la directive sur la cogénération serait profitable. Leur fusion en un seul texte législatif permettrait de les simplifier et de renforcer la cohérence.

Toutes les options proposées sont **interconnectées et se renforcent mutuellement**. Ce n'est qu'en les intégrant dans un même paquet qu'elles pourront entraîner les réductions exigées à un coût socialement acceptable.

7.2. Impact global

La combinaison d'instruments proposée contiendra un certain nombre de chevauchements et d'interactions. La modélisation de l'ensemble du paquet a montré que la baisse de la demande d'énergie primaire en 2020 sera comprise entre 19,7 % et 20,9 % par rapport aux projections de base PRIMES 2007 et celle de la demande finale, entre 15,6 % et 19,5 % en 2020. Les secteurs qui diminuent le plus leur demande sont les transports et le secteur résidentiel. Dans le secteur tertiaire, les réductions sont importantes également, car les appareils et les systèmes de chauffage et de refroidissement deviennent plus performants. La production gagne elle aussi en efficacité et certaines des mesures prises pour réduire la demande finale d'énergie permettent de diminuer la consommation d'électricité et donc la production.

Les mesures visant à atteindre l'objectif de 20 % d'économies d'énergie en 2020 soutiendront l'objectif de réduction des gaz à effet de serre, notamment dans les secteurs qui ne participent pas à l'échange de quotas d'émissions (ETS). La feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 prévoit que la réalisation des objectifs de 20% d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables permettra de réduire de 25 % les émissions de gaz à effet de serre. Dans ce contexte, la Commission a indiqué qu'elle suivrait l'incidence des nouvelles mesures afin de mettre en œuvre l'objectif de 20 % d'efficacité énergétique sur l'ETS⁶.

Les incidences sur l'ETS sont présentées dans les exécutions du modèle de 20 % d'efficacité, même si les résultats diffèrent largement selon le modèle utilisé. Si les deux modèles concluent à une réduction supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre, ils aboutissent à des résultats différents quant à leur incidence sur les prix de l'ETS: l'exécution du modèle E3ME montre que le prix de l'ETS devient nul en 2020 alors que les scénarios PRIMES projettent une incidence beaucoup plus faible (une réduction de 16,5 EUR par tonne à 14,2 EUR par tonne en 2020). Cette incidence plus faible sur le prix de l'ETS jusqu'en 2020 obtenue par le modèle PRIMES s'explique entre autres par une part plus importante des mesures modélisées avec des baisses des émissions de gaz à effet de serre matérialisées dans des secteurs hors ETS, par l'hypothèse d'une projection pour tout le marché et par l'hypothèse

⁶ COM(2011) 112

d'une flexibilité bancaire illimitée pour l'ETS jusqu'en 2050. Il convient de suivre l'incidence des mesures proposées sur l'ETS.

Les coûts additionnels de l'ensemble du système énergétique subissent une augmentation comprise entre 2,6% et 4,7% par rapport au scénario de référence⁷. La hausse de l'efficacité énergétique aura tendance à faire augmenter les prix de l'électricité à court terme de 141 EUR/MWh à 146 EUR/MWh, car il faudra financer les coûts fixes des mesures d'efficacité énergétique⁸. Cependant, à long terme, cette hausse est compensée par la stabilisation des prix de l'électricité grâce à une baisse de la demande.

On peut donc confirmer que **le paquet proposé permettrait d'atteindre l'objectif de 20 % et apporterait des avantages supplémentaires perdurant après 2020**. Les coûts additionnels entraînés par la réalisation de l'objectif global de 20 % au moyen de l'ensemble de mesures proposées sont proportionnellement faibles. Les incidences économiques, sociales et environnementales globales des options présentées ci-dessus contribueront fortement aux politiques de l'UE et sous-tendront la réussite de la stratégie «Europe 2020».

⁷ Scénario de référence PRIMES fondé sur un objectif de 20 %.

⁸ Même référence qu'en note 7.