

**Avis d'Energie-Cités sur la :**  
**Proposition de**  
**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL**

**relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et  
aux services énergétiques**

[COM(2003) 739 final]

## **I - Présentation générale résumée**

### **Contexte**

« La présente proposition, qui est centrée sur l'amélioration du rendement énergétique au stade de la consommation finale, doit être considérée comme l'instrument nécessaire pour compléter les textes législatifs récemment adoptés sur l'ouverture du marché intérieur de l'énergie qui conduit principalement à des améliorations de l'efficacité au niveau de la distribution. »

### **Les motifs**

Considérant que le fonctionnement du marché de l'énergie ne permet pas « *aux forces du marché d'allouer efficacement les ressources économiques et naturelles* » (point 1.1) et qu'il faut donc agir dans cette direction la Commission énonce ainsi les principaux obstacles :

- absence d'un cadre harmonisé et crédible d'instruments, de mécanismes, de définitions et d'informations concernant les services et les mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique,
- entraves institutionnelles et juridiques,
- fragmentation du marché du rendement énergétique et manque de visibilité des potentiels d'économies,
- méconnaissance du rapport coût-efficacité, de la rentabilité et des risques des investissements,
- volatilité des prix de l'énergie parce que la durée des périodes d'amortissement est incertaine,
- difficultés à financer des mesures d'économie d'énergie et accès limité aux capitaux,
- dilemme de l'investisseur-utilisateur / propriétaire-locataire, par exemple dans le secteur des bâtiments résidentiels et des bureaux,
- séparation des budgets du secteur public entre investissement et fonctionnement
- perception d'un plus grand risque dans des technologies nouvelles et inconnues, même si elles sont souvent plus efficaces,
- mode de rémunération des fournisseurs, des installateurs, des constructeurs et des architectes qui n'ont guère de rapport avec le niveau de l'efficacité énergétique.

### **La définition du service énergétique**

« Les «*services associés à l'utilisation finale de l'énergie*» ou les «*services énergétiques pour l'utilisateur final*» sont une expression utilisée pour désigner les services ou les facilités matérielles que l'énergie procure à l'utilisateur final sous la forme d'un ensemble intégré, y compris la technologie nécessaire pour produire ces services : confort thermique, confort d'éclairage, production d'eau chaude dans les immeubles, transport, fabrication de produits manufacturés. Les *services associés à l'utilisation finale de l'énergie* ont donc besoin de combiner une énergie (énergie commerciale ou prélevée de l'environnement par des moyens passifs) avec des équipements ou des techniques consommateurs d'énergie »

« Aux fins de la directive proposée, on entend par «services énergétiques» uniquement les services intégrés assurant une utilisation finale efficace de l'énergie, qui comportent un élément important de technologie assurant un bon rendement énergétique au stade de l'utilisation finale et l'énergie nécessaire pour faire fonctionner les services lorsqu'ils sont fournis. D'autres mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique, comme l'offre de sources lumineuses à rendement élevé, l'installation de systèmes de régulation efficaces et le remplacement des chaudières, pourraient également être qualifiées de services énergétiques si elles sont combinées avec la fourniture de l'énergie ».

## Objectifs

1. « assurer une utilisation finale plus efficace de l'énergie en soutenant et accélérant le développement d'un marché concurrentiel, commercialement viable, et qui fonctionne bien
2. « fournir des informations crédibles, des mécanismes, des outils et des incitations aux entreprises telles que les distributeurs d'énergie et les détaillants en produits énergétiques, les entreprises de services énergétiques, les installateurs d'équipements, les conseils et tous les autres prestataires de services énergétiques prospectifs et qualifiés
3. « adopter des objectifs nationaux généraux consistant à réaliser des économies cumulées de 1% par an pour promouvoir l'utilisation finale efficace de l'énergie et pour assurer la croissance continue et la viabilité du marché des services énergétiques
4. « veiller à ce que les détaillants ou distributeurs d'électricité, de gaz naturel, de gazole (de chauffage) et de chauffage urbain offrent des services énergétiques et/ou des audits énergétiques et en assurent la promotion (...) la participation active des fournisseurs d'énergie à cette entreprise [étant considérée] essentielle pour le bon fonctionnement du marché
5. « désigner un organisme ou une agence qui surveillera les obligations en matière d'économies d'énergie, l'obligation relative aux services énergétique et la tâche de suivre et de vérifier l'accomplissement de ces obligations
6. « établir des possibilités de financement sous contrôle public pour une utilisation finale plus efficace de l'énergie, en particulier pour la réalisation d'investissements nécessitant une période d'amortissement relativement longue ou des coûts de transaction élevés
7. « veiller à ce que, dans chaque État membre, le secteur public donne un bon exemple en ce qui concerne les investissements, les frais d'entretien et les autres dépenses dans les équipements consommateurs d'énergie, les services énergétiques et les autres mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique
8. « obliger les régulateurs dans les États membres à prendre des mesures pour assurer l'introduction de tarifs innovants, de règles pour le recouvrement des coûts, etc. pour promouvoir les services énergétiques, les programmes dans le domaine de l'efficacité énergétique et d'autres mesures
9. « établir des programmes dans le domaine de l'efficacité énergétique qui encouragent et facilitent la fourniture de services énergétiques et la mise en œuvre de mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique, telles que les audits énergétiques, la fourniture de conseils en matière d'énergie et de tarification, la fourniture d'instruments financiers pour les économies d'énergie, etc
10. « veiller à ce que les utilisateurs finals reçoivent à des prix concurrentiels des relevés individuels et des factures explicatives qui fassent apparaître leur consommation d'énergie effective et, le plus tôt possible lorsque cela convient, le moment où l'énergie a été utilisée.

## Potentiel global d'économies d'énergie, objectif global et pour le secteur public

Le potentiel technique d'économies d'énergie est d'environ 40%. Le potentiel économiquement réalisable sans surcoût est d'environ 20%, et de 22% dans le secteur du des bâtiments. L'objectif global est de 1 % d'économies par an. Il est de 1,5 % dans le secteur public, donc plus ambitieux que l'objectif général.

Selon la Commission, « *l'efficacité énergétique est une manière de faire face aux difficultés des finances publiques tout en relevant des défis énergétiques et climatiques importants selon de principe de l'autorité par l'exemple* ».

## Impact économique des objectifs d'économies d'énergie

« Distributeurs et vendeurs au détail d'énergie : plus grande différenciation des produits et compétitivité accrue basée sur d'autres facteurs que les prix (par exemple la qualité des produits) ; augmentation de la productivité (valeur ajoutée/personne-heure) ; augmentation des recettes et des marges bénéficiaires (il se peut que les vendeurs d'énergie au détail et les entreprises de distribution voient baisser leurs ventes d'énergie aux clients individuels, mais cette tendance pourra être plus que compensée par de nouvelles recettes) ; occasion d'opter pour la gestion de la demande plutôt que pour des investissements dans les systèmes d'approvisionnement et de distribution comme moyen de répondre à l'augmentation attendue de la demande.

« Industries manufacturières, construction et PME : les entreprises manufacturières à faible intensité d'énergie, telles que les PME, le secteur des produits d'ingénierie, le secteur de la construction, et le secteur des services devraient, ensemble avec les ménages et le secteur des transports, devraient pouvoir réaliser les économies correspondant à l'objectif.

« L'effet net d'une amélioration annuelle de 1 % de l'efficacité énergétique sur l'emploi dans les secteurs de l'industrie manufacturière et de la construction sera très positif, en particulier pour la main-d'œuvre semi-qualifiée des branches du bâtiment.

« Les consommateurs : ils bénéficieront aussi de façon très importante de l'amélioration de 1 % de l'efficacité énergétique. La production accrue et la meilleure accessibilité de modèles efficaces sur le plan énergétique feront baisser leurs coûts de production à l'unité et leur prix.

« Le marché des services énergétiques et des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique. « Si on fournit les informations nécessaires sur les services énergétiques, si on met en place les instruments contractuels, financiers et juridiques, si on assure la crédibilité et qu'on garantit la véracité des performances et des économies annoncées, et si les consommateurs finals et les marchés financiers réagissent d'un façon rationnelle, on arrivera à créer un marché de l'efficacité énergétique d'une valeur de 5 à 10 milliards d'euros par an.

« En outre, le marché de l'efficacité énergétique crée une valeur ajoutée effective considérable et se caractérise souvent par des investissements à haute intensité de main-d'œuvre. Cela se traduit par un grand nombre d'effets positifs sur le plan local et régional, comme, par exemple, une augmentation importante de l'emploi lorsque des travaux de mise en conformité sont effectués dans le secteur du bâtiment.

« L'établissement de contrats de performance assure un rendement basé sur un potentiel commercial calculé et garanti. On a estimé à plus de 25 milliards d'euros le marché potentiel à long terme des contrats de performance à conclure pour les services énergétiques et les mesures d'efficacité énergétiques dans l'UE.

## **II – En quoi les autorités locales sont-elles concernées ?**

En dehors de quelques exemples, les collectivités locales ne sont pas explicitement mentionnées dans les documents officiels, comme cela est malheureusement souvent le cas dans les documents de la Commission. Est-ce pour des raisons de subsidiarité ? Ou parce qu'elles sont considérées comme des consommateurs comme les autres ? Nous ne connaissons pas la réponse.

Néanmoins, nous voulons ici mettre en évidence les aspects-clés qui concernent les municipalités :

### **1. les municipalités sont consommatrices d'énergie**

Elles sont concernées comme tous les autres consommateurs, mais un peu plus :

- elles consomment pour leurs bâtiments, l'éclairage, le pompage et le traitement de l'eau et des eaux usées, leurs véhicules, etc., pour des montants qui peuvent représenter 3 à 6% de leurs budgets de fonctionnement,
- l'objectif fixé est une réduction de 1,5%/an des consommations dans le secteur public,
- elles ont un rôle d'exemple vis-à-vis des citoyens et acteurs locaux, lesquels fréquentent les bâtiments municipaux,
- elles ont – pour un grand nombre d'entre elles – une expérience déjà longue, avec des résultats mesurables, y compris au travers de l'utilisation de services énergétiques,
- elles sont parfois impliquées dans des campagnes visant à l'affichage des performances énergétiques de leurs bâtiments (DISPLAY<sup>®</sup>) ou dans des processus de certification,
- elles peuvent, au travers des marchés publics, influencer l'offre du marché pour des produits et services plus économes.

De ce fait, les dispositions des articles 4, 5, 7, 11, 12, 13 les concernent.

### **2. les municipalités sont distributrices et/ou détaillantes d'énergie**

Même si ce n'est pas le cas dans tous les pays européens, de nombreuses municipalités sont responsables pour la distribution d'électricité, de gaz et de chaleur :

- directement par leurs propres services qui assurent cette tâche
- par l'intermédiaire de compagnies municipales entièrement ou partiellement, propriété des communes,
- dans le cadre de contrats de concession avec des compagnies publiques ou privées.

Certaines disposent d'une expérience dans le domaine de la maîtrise de la demande au travers des services et mécanismes proposés à leurs clients.

De ce fait, les dispositions des articles 2, 6, 10, 12, 13 les concernent.

### **3. les municipalités sont aménageuses/investisseuses**

Les municipalités ont des responsabilités :

- directes pour des investissements qu'elles réalisent elles-mêmes
- indirectes pour des actions d'aménagement qui vont accueillir des investisseurs privés et publics et/ou pour des organismes de logement social dont elles ont la charge.

Ces investissements – pour de nouvelles constructions ou pour des réhabilitations lourdes – représentent des montants considérables et surdéterminent des consommations énergétiques, lesquelles peuvent être limités par une implication municipale en faveur d'actions fortes sur la demande, y compris par la promotion des services énergétiques.

De ce fait, les dispositions des articles 5 et 9 les concernent.

### **4. les municipalités sont incitrices**

Elles sont nombreuses à :

- réaliser des actions d'information et de conseil auprès des habitants et des acteurs économiques, directement ou au travers d'agences locales de l'énergie et/ou de centres d'information : leur rôle peut intégrer l'information sur les services d'économie d'énergie,
- et parfois à avoir créé des fonds de soutien ou des mécanismes locaux, utilisant parfois les contrats de performance avec les habitants.

De ce fait, elles participent à la stimulation du marché des services énergétiques et de l'efficacité énergétique dans son ensemble.

De ce fait, les dispositions des articles 7 et 11 les concernent.

### **5. les municipalités sont intéressées au développement local et à l'emploi**

Une politique énergétique qui donne priorité à la maîtrise de la demande, produit un impact positif sur les activités économiques locales. Là où la production centralisée concentre l'impact en termes d'emplois sur quelques zones, l'action sur la demande (comme la production décentralisée) favorise une meilleure répartition des emplois, dans des domaines tels que le bâtiment et les services.

Les autorités locales sont donc intéressées à toute stimulation d'actions au niveau de la consommation finale. Ce projet de directive, comme la directive sur la performance énergétique des bâtiments, devrait influencer favorablement l'emploi local.

## **III – L'avis d'Energie-Cités**

1 - Energie-Cités avait accueilli très favorablement les objectifs du Livre Vert "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique en Europe" ("Towards a European strategy for the security of energy supply in Europe"), lequel mettait en n°1 des priorités, l'efficacité énergétique, et indiquait que l'Union devait rééquilibrer sa politique de l'offre par une action claire en faveur de la demande d'énergie.

Energie-Cités indiquait : « *il s'agit donc d'un changement de paradigme : une culture de la demande doit se substituer à une culture de l'offre. Nous voulons croire que cette orientation se traduira dans les faits* » (...) *Mais il faut être conscient que le rééquilibrage entre offre et demande nécessitera des moyens politiques, fiscaux, humains et financiers pour donner plus de pouvoir à la demande* »

2 - Energie-Cités accueille donc très favorablement la proposition de directive relative à « l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques », qui est une traduction législative concrète des orientations du Livre Vert. Nous partageons pour l'essentiel :

- les motifs qui fondent l'initiative législative,
- les objectifs fixés et leur caractère « *contraignant* », y compris l'effort particulier demandé au secteur public afin d'atteindre une réduction annuelle de 1,5%/an et l'amélioration des conditions des marchés publics pour favoriser les économies d'énergie,
- les modalités proposées qui sont une combinaison de mécanismes de marché et de stimulation publique, et implique les compagnies énergétiques dans ce processus.

3 – Cependant, la crédibilité d'une telle initiative peut être entachée par la simultanéité de celle relative aux réseaux trans-européens d'électricité présentée dans le même « package ».

[http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2003/com2003\\_0742fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2003/com2003_0742fr01.pdf). La Commission est-elle si peu confiante sur l'effet des directives sur la cogénération (qui encourage une production plus près des consommateurs) et sur celle qui fait l'objet du présent avis (et doit réduire les consommations) pour les by passer par des investissements de capacité de transport, et donc donner un contre-signal à l'opinion publique ? On ne peut manquer de remarquer que, alors que le *Livre Vert* indique une priorité à « l'action sur la demande », la publication « grand public » de ce document présente en premier « l'action sur l'offre » [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/fr/lpj\\_lv\\_fr1.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/fr/lpj_lv_fr1.html). De telles décisions sont de nature à porter un préjudice grave à la mise en œuvre des actions d'économie d'énergie, en décourageant les plus motivés. Energie-Cités souhaite que ces différentes initiatives soient examinées séparément et non dans un même package.

4 – C'est comme toujours au niveau des conditions de mise en œuvre (cadre juridique, implication des acteurs, résistances au changement, etc.) que les risques sont les plus grands d'observer un écart important entre des objectifs que nous partageons et une réalité qui pourrait se révéler très différente. Nous sommes conscient du challenge que constitue un tel changement de cap. Il faudra donc être vigilant sur l'ensemble de la chaîne de décision depuis la discussion et l'adoption de la directive jusqu'à sa transposition et les modalités d'application dans les Etats-Membres. De ce point de vue, les premières réactions des compagnies énergétiques, en particulier électriques (Eurelectric <http://www.europarl.eu.int/hearings/20040217/itre/scowcroft.pdf>), peuvent être inquiétantes, d'autant qu'elles exercent, par différents biais, des influences considérables sur les législateurs.

5 – Sans entrer dans les détails en termes d'amendement, Energie-Cités souhaite en particulier que :

- tant la définition que la méthode de consommation énergétique de référence qui seront utilisées pour calculer les économies réalisées, devront absolument éviter de servir de prétexte à une réduction de la portée des objectifs. Le risque existe en effet que les contre-lobbies de cette directive cherchent à réduire au maximum le caractère contraignant de la directive.
- Les dispositions  finales évitent qu'un système trop lourd et bureaucratique vienne donner prétexte aux acteurs du marché à des réactions négatives. Une flexibilité sur les moyens doit exister, mais doit avoir pour contrepartie un caractère contraignant pour les objectifs quantitatifs.

6 - La directive devrait mieux prendre en compte le fait que le développement du marché des économies d'énergie et des services énergétiques ne sera pas garanti par les seuls mécanismes de marché. C'est pourquoi, l'action des Etats-Membres est requise pour développer des programmes spécifiques. Cependant, l'expérience a montré qu'il était indispensable d'accompagner ces processus « top down » par une forte implication des acteurs locaux (municipalités, agences locales de maîtrise de l'énergie, centres d'information sur l'énergie, associations, etc.) afin de préparer le terrain à la mise en œuvre de la directive et d'utiliser les actions expérimentales pour améliorer les conditions de mise en œuvre de la législation. Le changement de cap proposé implique un changement culturel dans l'approche énergétique, qui passe par un ensemble d'actions s'adressant aux citoyens et décideurs de tous les niveaux et de tous les domaines que seule une approche « bottom up » peut réellement favoriser. Tant les programmes de soutiens communautaires que nationaux devraient favoriser de telles initiatives locales.

7 – Energie-Cités encouragera les municipalités à mettre en œuvre, de façon volontaire et sans attendre l'adoption et la transposition de la directive, les dispositions contenues dans le projet de directive. C'est le sens de la Conférence organisée à Martigny (CH) les 22 et 23 avril 2004 sur le thème : « *Politique énergétique locale durable : Travailler en synergie avec le secteur privé ?* ». D'autres initiatives seront prises dans les mois prochains, comme Energie-Cités l'a fait en lançant la Campagne DISPLAY pour l'affichage volontaire des consommations énergétiques des bâtiments municipaux ([www.display-campaign.org](http://www.display-campaign.org) )