



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur la proposition de directive européenne relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (*COM (2003) 739 final*)

- demandé par la Ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, Madame Fientje Moerman, dans une lettre datée du 12 mai 2004 et transmis à son successeur, Monsieur Marc Verwilghen
- préparé par les groupes de travail *énergie et climat* et *normes de produit*
- approuvé par l'assemblée générale du 29 octobre 2004 (voir annexe 1)
- la langue originale de cet avis est le français.

Résumé

[a] Le CFDD a reçu une demande d'avis datée du 12 mai 2004 de la ministre Moerman sur la proposition de directive européenne relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (document COM (2003) 739 final, du 10 décembre 2003). Cet avis a été transmis à son successeur, le ministre Verwilghen.

Le CFDD émet dans cet avis des recommandations pour que la proposition de directive réponde mieux aux objectifs d'un développement durable et puisse être applicable par les acteurs. Le CFDD propose une analyse critique de la proposition de directive, notamment au niveau de ses objectifs et de son applicabilité.

[b] Le CFDD tient à souligner qu'il soutient les deux grands objectifs de la proposition, à savoir contribuer à augmenter l'efficacité énergétique et créer un marché de services énergétiques dynamique et compétitif. La proposition présente aussi l'avantage de raisonner en termes de services énergétiques et de se pencher sur les utilisations finales de l'énergie. Le CFDD rappelle en effet que le potentiel des mesures d'économie d'énergie économiquement rentables et techniquement réalisables est important en Europe et en Belgique.

[c] Le CFDD émet néanmoins plusieurs réserves sur les modalités que la proposition vise à mettre en place, afin d'atteindre ces objectifs.

[d] Ainsi, certains membres¹ soutiennent le principe d'assigner des objectifs contraignants en terme de résultats au niveau des Etats membres.

[e] D'autres membres du CFDD² soutiennent le principe d'assigner des objectifs indicatifs en terme de résultats au niveau des Etats membres.

¹ 2 des 3 président et vice-présidents (M. Rombouts et Mme Panneels), les 5 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement (voir annexe 1), les 4 représentants d'ONG pour la coopération au développement (voir annexe 1), les 5 représentants d'organisations de travailleurs (voir annexe 1), 2 des 5 représentants du monde scientifique (Prof. Verschure et Prof. Van Ypersele). 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccai).

² 1 des 3 président et vice-présidents (Mme Gernay), les 6 représentants d'organisations des employeurs (voir annexe 1), les 2 représentants des producteurs d'énergie, 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccai).



- [f] Néanmoins, le CFDD estime que les objectifs spécifiés dans la proposition de directive constituent des valeurs minimales et est d'avis qu'il serait plus efficace de fixer des objectifs différents par Etat membre, selon leurs potentiels d'économies d'énergie techniquement réalisables et économiquement rentables.
- [g] Le CFDD estime par ailleurs qu'il faudra veiller au caractère réellement additionnel (par rapport à un scénario tendanciel, "*Business as usual*") des mesures prises en compte pour atteindre l'objectif. Les méthodologies de mesure d'atteinte des objectifs devraient être idéalement homogènes au niveau européen. Le CFDD craint par ailleurs que les modalités spécifiées dans la proposition actuelle risquent d'engendrer une surcharge administrative disproportionnée auprès des différents acteurs appelés à la mettre en œuvre.
- [h] Le CFDD est d'avis que ce sont les Etats membres qui devraient déterminer les moyens à mettre en place en vue d'atteindre ces objectifs.
- [i] En particulier, le CFDD estime contrairement à l'article 6a de la proposition de directive que l'offre et/ou la fourniture de services énergétiques par les gestionnaires de réseaux de distribution ne peuvent être rendues obligatoires. Néanmoins, ceux-ci peuvent jouer un rôle important en terme d'information et de sensibilisation de leur clientèle.
- [j] Certains membres du CFDD³ insistent sur le fait que les fournisseurs d'énergie ne peuvent être rendus responsables de la façon dont est consommée l'énergie qu'ils fournissent (notamment, le refroidissement, l'éclairage, le chauffage, les moteurs, ...). En conséquence, dans le cadre de cette directive, la promotion individuelle via audit notamment, devrait être réalisée par d'autres acteurs que les fournisseurs, par les autorités publiques ou par les fournisseurs si tel est leur choix. Il va également de soi que, l'article 6a de la proposition de directive obligeant les l'offre et/ou la fourniture de services énergétiques par les gestionnaires de réseaux et/ou les fournisseurs d'énergie n'est pas supportée par cette partie du CFDD.
- [k] D'autres membres du CFDD⁴ estiment que l'offre et/ou la fourniture de services énergétiques doivent être rendues obligatoires pour les fournisseurs d'énergie, dans la mesure où ceux-ci disposent du 'know-how' pour développer au mieux les services énergétiques. Cette obligation doit certes se faire de manière progressive. Les gestionnaires de réseau de distribution seraient quant à eux chargés de la promotion des services énergétiques et des mesures d'efficacité énergétique (via des campagnes de sensibilisation), et devrait remettre un rapport annuel sur l'évolution de l'efficacité énergétique sur leur réseau.
- [l] La création d'un marché de services énergétiques dynamique et compétitif devrait être favorisée notamment par une bonne information des consommateurs. Des actions spécifiques comme l'encouragement au recours à des audits énergétiques doivent être prévues notamment pour les acteurs de taille plus réduite (PME, ménages). Les possibilités de financement de ceux-ci devront être étudiés.

³ 1 des 3 président et vice-présidents (Mme Gernay), les 6 représentants d'organisations des employeurs (voir annexe 1), les 2 représentants des producteurs d'énergie, 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccai)

⁴ 2 des 3 président et vice-présidents (M. Rombouts et Mme Panneels), les 5 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement (voir annexe 1), les 4 représentants d'ONG pour la coopération au développement (voir annexe 1), les 5 représentants d'organisations de travailleurs (voir annexe 1), 2 des 5 représentants du monde scientifique (Prof. Verschure et Prof. Van Ypersele). 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccai).



1. Points essentiels de la proposition de directive

- [1] La proposition de directive au sujet de laquelle le CFDD émet cet avis a pour objectif d'établir un cadre commun aux pays de l'Union européenne en vue d'encourager l'augmentation de l'efficacité énergétique, du côté de la demande. Cette proposition s'inscrit dans le cadre de la volonté
- D'atteindre l'objectif souscrit dans le protocole de Kyoto : une réduction de 8 % des émissions européennes de gaz à effet de serre à l'horizon 2008-2012
 - D'améliorer la sécurité d'approvisionnement,
 - De diminuer les charges de pointe.
- [2] La proposition prévoit qu'à partir de l'entrée en vigueur de la directive (et jusqu'en 2012), chaque Etat membre aura comme objectif contraignant d'économiser (chaque année et de manière cumulative) une quantité d'énergie égale à 1 % de la moyenne arithmétique de la quantité d'énergie distribuée et/ou vendue pendant les cinq années qui précèdent la mise en œuvre de la directive.
- Ces économies concernent les ménages, l'agriculture, les PME, le secteur des services et de la construction, le transport (à l'exception des transports aériens et maritimes) et l'industrie (à l'exception des industries couvertes par la directive sur les échanges de droits d'émission). Tous les types d'énergie sont pris en considération.
- Chaque Etat membre veillera aussi à atteindre (chaque année et de manière cumulative) un objectif contraignant d'économie d'énergie dans le secteur public à hauteur d'au moins 1.5 % de la moyenne arithmétique de la quantité d'énergie distribuée et/ou vendue au secteur public pendant les cinq années qui précèdent la mise en œuvre de la directive.
- [3] Il convient de noter que la quantité globale d'énergie distribuée et/ou vendue peut continuer à augmenter, par exemple en raison d'une croissance économique ou de changements structurels. De plus, les Etats membres peuvent atteindre ces objectifs, en tenant compte de l'impact des mesures prises depuis 1991, pour autant que ces impacts se traduisent en "économies d'énergie vérifiables et mesurables", selon l'Annexe III de la proposition de directive.
- [4] Pour atteindre cet objectif, la proposition de directive invite les Etats membres à mettre en place plusieurs actions, notamment :
- Promouvoir la demande de services énergétiques et veiller notamment à ce que les distributeurs d'énergie et les entreprises de vente d'énergie au détail intègrent l'offre de services énergétiques
 - Veiller à ce qu'existe un système de qualification, d'accréditation et/ou de certifications des acteurs qui fournissent des services énergétiques (une harmonisation au niveau européen aura lieu éventuellement).
 - Supprimer les obstacles (notamment législatifs) à l'utilisation d'instruments financiers qui permettent des économies d'énergie
 - Veiller à développer le recours aux audits énergétiques, ayant pour but d'améliorer l'efficacité énergétique
 - Veiller à encourager des outils qui permettent aux consommateurs d'être plus conscients de leur consommation, afin de mieux la maîtriser (compteurs intelligents, factures plus informatives...)



- [5] Chaque Etat membre devra présenter un rapport à la Commission sur les mesures et instruments mis en œuvre en vue de rencontrer les objectifs de cette directive. D'autre part, ils devront transmettre régulièrement un rapport sur les résultats obtenus dans la poursuite de leur objectif d'amélioration de leur efficacité énergétique.
- [6] Cette directive s'inscrit dans une vision en terme de services énergétiques, plus que de consommation énergétique, en ayant pour objectif de créer un marché européen de services énergétiques. Selon la proposition de directive, les compagnies impliquées dans ce processus (notamment les compagnies de distribution et de vente au détail d'énergie) pourraient développer d'autres manières d'optimisation de leurs profits, en vendant leurs services énergétiques à leur clientèle.

2. Commentaires généraux

2.1. Le cadre de la proposition de directive

- [7] Le CFDD estime qu'un des intérêts de la directive est de raisonner en terme de service énergétique. Le CFDD soutient l'objectif de la proposition de directive d'améliorer l'efficacité énergétique de l'utilisation finale d'énergie, tout en veillant à ce que le coût des mesures adoptées ne dépasse pas les bénéfices qu'elles permettent d'atteindre (selon l'alinéa 2 de l'article 4 de la proposition). A ce sujet, le CFDD avait d'ailleurs émis le 20 mai 2003 un avis, où il identifiait sept catégories de barrières à la mise en œuvre de ces mesures et proposait sept groupes de recommandations pour lever ces barrières (*avis cadre sur les obstacles à la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre économiquement rentables, mesures "no regret"*).
- [8] Le CFDD estime néanmoins que cette directive doit être placée dans un cadre politique plus large, basé sur plusieurs priorités :
- encourager une dématérialisation, visant un découplage entre utilisation de ressources naturelles et croissance économique, compte tenu des conditions socio-économiques⁵
 - faire une priorité de la maîtrise de la demande d'énergie, par exemple en diminuant de manière structurelle la consommation spécifique au niveau de l'Union européenne
 - diminuer les émissions de gaz à effet de serre,
 - et réduire la dépendance énergétique de l'Europe.

Le CFDD regrette à ce propos que l'Union européenne n'ait pas adopté des objectifs chiffrés à long terme en matière de maîtrise de la demande.

⁵ Voir l'avis du CFDD du 12 mai 2004 sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008 commentaires sur l'action 16 (Usage moindre des ressources naturelles) , § 159 : *"Il est clair que le découplage de l'utilisation des ressources naturelles de la croissance économique est un concept qui s'est progressivement enraciné. Le CFDD pense que la dématérialisation doit être considérée comme une occasion de diversification et que la consommation durable des ressources naturelles doit être encouragée – plus précisément que la production doit s'opérer dans les limites de la marge écologique ("milieugebruiksruimte"), compte tenu des conditions connexes socio-économiques -, ainsi que le soutien de services permettant d'éviter l'achat superflu de produits"*.



- [9] Le CFDD rappelle enfin que la proposition de directive signale que la mise en œuvre de ces économies aura un effet positif au niveau européen sur la compétitivité et sur l'emploi (§ 6 du point 3.1 et § 8 du point 3.3 de l'exposé des motifs) et permettrait de diminuer relativement le taux de dépendance de l'Union européenne à l'égard des énergies externes (voir aussi le *Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique*).

2.2. Sur les objectifs en terme de résultat au niveau des Etats membres

- [10] Le CFDD estime que les objectifs de la directive doivent être fixés en fonction des potentiels des économies d'énergie techniquement réalisables et économiquement rentables, selon les pays.

2.2.1. Quel potentiel au niveau européen

- [11] Selon la proposition de directive (§ 1 du point 3.1 de l'exposé des motifs), il subsiste un très grand potentiel économique sous la forme d'économies d'énergie non réalisées, de l'ordre de 20 % de la consommation finale d'énergie. Ce potentiel varie d'un secteur à l'autre :
- 22 % pour les secteurs domestique et tertiaire,
 - 22% pour le transport (14 % si l'on exclut l'intermodalité)
 - 17 % pour l'industrie
- [12] D'après les estimations d'une étude réalisée dans le cadre du programme SAVE, les mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique et les services de gestion de la demande permettraient de réaliser facilement les trois quart de ces économies dans de bonnes conditions de rentabilité à moyen terme (10 à 15 ans) (§ 2 du point 3.1 de l'exposé des motifs), c'est-à-dire des économies à hauteur de 15 % de la consommation finale d'énergie.

Secteur	consommation finale en 2002 (Mtep)	Potentiel économique d'économies d'énergie (%)	Potentiel économique d'économies d'énergie (Mtep)
Industrie	269	17	45.73
Transports	313	14 ⁶	43.82
Domestique et tertiaire	375	22	82.50
TOTAL	957	18.1	172.05

Tableau 1 : Consommations finales d'énergie par secteur pour l'ensemble des pays de l'Europe des 15 (Eurostat, 2002) et estimations des potentiels économiques d'économies d'énergie par secteur selon les hypothèses retenues par la proposition de directive⁷

⁶ en excluant les potentiels liés à l'intermodalité

⁷ Pour la Belgique, en 2002, la consommation finale d'énergie s'était élevée à 35,8 Mtep, se décomposant en 12,7 Mtep pour l'industrie, 9,6 pour les transports et 13,5 pour le domestique et tertiaire



- [13] La proposition de directive évalue quant à elle qu'il est possible de réduire la consommation d'au moins 20 % à l'échelle de l'Europe, sans coût net supplémentaire et même avec une réduction des coûts dans beaucoup de cas (§ 5 du point 3.1 de l'exposé des motifs). D'autres experts estiment que ce potentiel économiquement rentable est de l'ordre de 30 % (Stefan Thomas, *Wuppertal Institut*, lors de l'audition publique à la Commission de l'industrie du Parlement européen du 17 février 2004).

La proposition de directive signale par ailleurs que le potentiel technique est de 40 %, ce qui est nettement plus que le potentiel d'économies rentables (§ 2 du point 3.1 de l'exposé des motifs).

2.2.2. Quel potentiel au niveau belge

- [14] La Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen appelle à " *veiller à ce que les États membres mettent en place, selon leurs capacités respectives, des programmes et d'autres mesures pour promouvoir l'efficacité énergétique dans tous les secteurs, y compris celui des transports*" (Paragraphe 2.a du document de travail sur la proposition de directive européenne relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (COM (2003) 739 final), 25 mars 2004). Le CFDD soutient cette position.
- [15] Il convient donc d'adapter les chiffres globaux des potentiels calculés au niveau européen à la situation belge. Le CFDD rappelle néanmoins que le potentiel de ces mesures est très important en Belgique. En effet, "*d'après les résultats de l'étude "Évaluation de l'impact des mesures fiscales et non fiscales sur les émissions de CO₂", menée par le Bureau fédéral du Plan et ECONOTEC, la mise en œuvre de ces mesures économiquement rentables permettrait d'éviter en Belgique l'émission annuelle de 10 millions de tonnes⁸ de CO₂, à l'horizon 2010 (en ne tenant pas compte du secteur des transports). De plus, des effets positifs sur l'économie (croissance du PIB et des investissements) et sur l'emploi accompagneraient la mise en œuvre de ces mesures⁹. Ceci permettrait à la Belgique de satisfaire approximativement 30 % de son objectif de Kyoto.*" (avis cadre sur les obstacles à la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre économiquement rentables, mesures "no regret", § 30). En tenant compte du potentiel lié au transport, il est même possible d'atteindre plus de 50 % de l'effort lié à l'atteinte de l'objectif de Kyoto par des mesures économiquement rentables réalisées en Belgique, impliquant tous les acteurs, notamment en mettant en œuvre de nouvelles technologies (voir le § 188 de l'avis du CFDD sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008).
- [16] En particulier, pour le secteur électrique belge, le potentiel technique avait été chiffré en 1995 à 40 % de la consommation finale (*Programme national d'équipement en moyens de production et de transport d'énergie électrique 1995-2005*). Néanmoins, le programme indicatif des moyens de production d'électricité 2002-2011 mentionne quant à lui qu'à l'horizon 2010, le potentiel de réduction de la demande d'électricité techniquement réalisable s'élève à 9.3%, tandis que le potentiel économiquement réalisable est de l'ordre de 6.7%.

⁸ "Évaluation de l'impact des mesures fiscales et non fiscales sur les émissions de CO₂", Bureau fédéral du Plan et ECONOTEC, Working Paper 9-01, décembre 2001, page 37

⁹ "Évaluation de l'impact des mesures fiscales et non fiscales sur les émissions de CO₂", Bureau fédéral du Plan et ECONOTEC, Working Paper 9-01, décembre 2001, page 39



2.2.3. Sur la nature relative des objectifs en terme de résultat au niveau des Etats-membres

- [17] Pour le CFDD, il importe d'éviter toute ambiguïté sur la nature de l'objectif : il s'agit de facto d'un objectif relatif car déterminé par rapport à un scénario de référence ("business as usual"). La proposition de directive précise en effet qu'il convient de noter que la poursuite de cette politique d'économies n'exclut pas que la consommation d'énergie puisse quand même augmenter (§ 5 et 6 du point 3.2. de l'exposé des motifs).
- [18] Le caractère relatif de ces objectifs permet un développement économique basé sur la croissance de la production, ce caractère diminue cependant l'effet que la directive pourra avoir sur la diminution de la consommation totale d'énergie.
- [19] Il faudrait en particulier analyser la façon dont il est possible de tenir compte de l'effet "rebond" ("*rebound effect*"). Cet effet recouvre le constat selon lequel l'amélioration de l'efficacité énergétique diminue la facture énergétique et dégage un revenu qui peut être consacré à d'autres dépenses consommant de l'énergie.

2.2.4. Sur l'ordre de grandeur des objectifs en terme de résultat au niveau des Etats-membres

- [20] Considérant le potentiel des économies qui peuvent être réalisées, le CFDD estime que les objectifs spécifiés dans la proposition de directive (1% par an de manière générale et 1.5% par an pour le secteur public) constituent des valeurs relatives minimales. Le CFDD estime qu'il est possible de définir des objectifs plus ambitieux, tout en respectant l'équilibre des trois piliers du développement durable et en tenant compte des potentiels des différents Etats-membres.
- [21] Le CFDD estime donc qu'il est plus efficace de déterminer quels sont les potentiels d'amélioration de l'efficacité énergétique par Etat-membre pour fixer un objectif optimal par Etat-membre.

Le CFDD estime par ailleurs qu'il peut-être intéressant de coupler un tel système avec l'introduction de certificats d'économie d'énergie mutuellement reconnus et négociables (système de certificats blancs, évoqué au § 1 du point 4.3 de l'exposé des motifs).

2.2.5. Sur le caractère contraignant des objectifs en terme de résultat au niveau des Etats-membres

- [22] Une partie du CFDD¹⁰ relève, comme l'a signalé la Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen que "*différents actes adoptés par le passé comme la directive SAVE(93/76/CEE), qui s'appuient sur des recommandations non contraignantes pour ce qui est des économies d'énergie, n'ont pas produit les effets escomptés*".¹¹ Il serait évidemment regrettable qu'une telle situation se représente. Cette partie du CFDD soutient donc le principe que des objectifs contraignants en terme de résultat soient définis pour les Etats membres.

¹⁰ 2 des 3 président et vice-présidents (M. Rombouts et Mme Panneels), les 5 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement (voir annexe 1), les 4 représentants d'ONG pour la coopération au développement (voir annexe 1), les 5 représentants d'organisations de travailleurs (voir annexe 1), 2 des 5 représentants du monde scientifique (Prof. Verschure et Prof. Van Ypersele). 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccari).

¹¹ Paragraphe 2.a du document de travail sur la proposition de directive européenne relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (COM (2003) 739 final), 25 mars 2004



- [23] Une autre partie du CFDD¹² soutient le caractère indicatif des objectifs par Etats membre. Pour cette partie du CFDD, il serait erroné d'imposer aux gestionnaires de réseaux et aux fournisseurs des obligations de résultats en terme de services énergétiques, alors même que ceux-ci ont comme finalité le transport ou la fourniture d'énergie. Ainsi, l'imposition d'objectifs contraignants et de moyens pour y parvenir, tels qu'ils sont proposés, leur semble inefficace dans ce cas. De plus, les prix de l'énergie, via des objectifs contraignants, augmenteraient, même pour ceux qui ont déjà atteint un optimum en terme d'efficacité énergétique. Finalement, il est à remarquer que l'objectif en terme d'énergie à économiser est fixe d'année en année (calcul sur base d'une moyenne de 5 dernières années) et qu'il est exprimé en MWh (pour l'électricité). Ainsi, en cas de récession économique, l'objectif à atteindre (nombre de MWh) représenterait un effort plus important à réaliser que celui initialement annoncé par la directive, raison pour laquelle son caractère indicatif doit être supporté.

2.2.6. Sur un objectif plus ambitieux pour le secteur public

- [24] A priori, le CFDD estime positif que les pouvoirs publics puissent jouer leur rôle d'exemple. Il estime que cet objectif doit aussi concerner les administrations des organes de l'Union européenne.

2.2.7. Sur le choix du scénario de référence

- [25] Il convient également de choisir avec soin le scénario de référence ("*business as usual*") retenu pour effectuer la comparaison. Si ce scénario prévoit de fortes croissances de consommation, l'effort à fournir risque d'être très limité. Des critères devraient être définis à ce propos, de préférence au niveau européen.
- [26] Le CFDD est d'avis que le caractère additionnel des mesures mises en œuvre pour atteindre l'objectif doit être garanti, mesurable et vérifiable. Il faut en effet reconnaître que des évolutions technologiques améliorant l'efficacité énergétique auront lieu, indépendamment de la mise en œuvre de la directive.
- [27] Le CFDD constate que l'évolution réelle de l'électricité appelée en Belgique s'est nettement dissociée du scénario tendanciel (BAU) défini dans le Programme national d'équipement en moyens de production et de transport d'énergie électrique 1995-2005. Ce fléchissement de la demande d'électricité par rapport au scénario BAU n'est pourtant pas uniquement la conséquence d'une politique plus active et déterminée de maîtrise de la demande, mais résulte aussi d'une surestimation de la croissance économique. Le CFDD pense dès lors qu'il serait plus opportun de fixer les objectifs en fonction des potentiels d'économie techniquement réalisables et économiquement rentables, plutôt que par rapport à un scénario de référence souvent surestimé.

2.2.8. Sur la façon de mesurer l'atteinte des objectifs en terme de résultat au niveau des Etats-membres

- [28] Le CFDD se demande si les mesures de l'atteinte des objectifs ne seront pas d'une telle complexité et d'une telle lourdeur technique et administrative, que cela risque d'hypothéquer la crédibilité et l'efficacité du système mis en place par la directive. Plus spécifiquement, le CFDD se demande si une évaluation des coûts liés à la mesure et au rapportage (tant pour les entreprises que pour les pouvoirs publics) a été effectuée.

¹² 1 des 3 président et vice-présidents (Mme Gernay), les 6 représentants d'organisations des employeurs (voir annexe 1), les 2 représentants des producteurs d'énergie. 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccai)



- [29] Le CFDD demande qu'une comparaison soit faite entre d'une part les coûts engendrés par la mise en oeuvre des mesures qui permettront d'évaluer les économies et de contrôler les économies réalisées par les états membres, et d'autre part, le coût des promotions, primes et rénovations (exemples au point 5) octroyées par les pouvoirs publics d'autre part.
- [30] Le CFDD demande en tout cas que les dispositions à mettre en place soient simples, efficaces et correctes, elles ne doivent pas créer une surcharge administrative disproportionnée auprès des acteurs qui doivent la mettre en oeuvre.
- [31] En particulier pour la Belgique, le CFDD estime souhaitable que des méthodologies compatibles et coordonnées soient utilisées dans les différentes régions du pays. Il faut en outre tenir compte des différentes politiques régionales (en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre...).
- [32] En outre, le CFDD attire l'attention sur la nécessité que les administrations puissent disposer d'un personnel suffisant en quantité et qualité pour mener à bien les nouvelles missions qui leur seraient confiées.
- [33] Pour toutes ces raisons, le CFDD estime plus efficace et moins coûteux de développer des bases de données centralisées au niveau européen, afin de garantir l'homogénéité des données et des méthodologies utilisées.
- [34] Dans un contexte de libéralisation des marchés de l'énergie, il est d'autant plus important de garantir l'accessibilité aux données nécessaires à la bonne évaluation des politiques pertinentes à adopter.

2.2.9. Sur la prise en compte des mesures depuis 1991

- [35] Le CFDD comprend que le fait de considérer toutes les mesures prises depuis 1991 était peut-être nécessaire pour obtenir l'accord de tous les états-membres, notamment de ceux qui ont fait plus d'efforts que les autres depuis cette date. Néanmoins, il estime que cette prise en compte risque de :
- rendre les mesures de contrôle très complexes,
 - créer des possibilités de double comptage
 - et donc d'hypothéquer l'atteinte des objectifs de la directive.

Le CFDD se demande s'il ne serait pas plus simple et plus efficace d'établir des objectifs différents par pays selon leur potentiel d'économies techniquement réalisables et économiquement rentables actuellement.

2.3 Sur les objectifs en terme de moyens

2.3.1. Sur les moyens d'atteindre l'objectif

- [36] Le CFDD partage l'avis du Conseil Européen qui estime que ce sont les Etats Membres qui devraient eux-mêmes déterminer le choix des mesures à prendre.

2.3.2. Sur des obligations de moyens pour certains acteurs

- [37] Le CFDD insiste avant tout sur la nécessité de responsabiliser tous les consommateurs. Ni les gestionnaires du réseau électrique ou gazier, ni les fournisseurs d'énergie ne peuvent être rendus seuls responsables de la façon dont est consommée l'énergie qu'ils distribuent ou fournissent.



- [38] Le CFDD reconnaît le rôle important des gestionnaires de réseau et fournisseurs d'énergie en terme d'information aux clients finals. Le CFDD soutient également l'idée que ces acteurs doivent s'abstenir de "toute activité qui pourrait entraver la fourniture des services énergétiques".
- [39] Cependant, en ce qui concerne la "promotion active des services énergétiques par ces mêmes gestionnaires de réseau / fournisseurs dans leur activité, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres fournisseurs de services énergétiques" (art 6 a), le CFDD se pose la question de l'efficacité d'une telle mesure.

Les gestionnaires de réseau

- [40] Le CFDD estime que la tâche des gestionnaires de réseau n'est pas de vendre des services énergétiques. Ils ont un rôle à jouer envers leur clientèle entre autres en matière de sensibilisation, d'information et de la promotion de l'URE de manière générale. Par conséquent, dans le cadre de cette directive, il n'y a pas lieu de leur faire porter la responsabilité finale de l'atteinte d'objectifs spécifiques en terme de services énergétiques.
- [41] Le CFDD estime donc contrairement à l'article 6a de la proposition de directive que l'offre et/ou la fourniture de services énergétiques par les gestionnaires de réseaux ne peuvent être rendues obligatoires.

Les fournisseurs d'énergie

- [42] Le CFDD estime par ailleurs que les fournisseurs d'énergie (électricité, gaz, pétrole) peuvent être amenés à rendre des services de sensibilisation et d'information générale à leurs clients, afin de les aider à mieux gérer leur consommation d'énergie, notamment par le biais de la facture (ce qui est d'ailleurs déjà prévu dans la législation belge actuelle).
- [43] Une partie du CFDD¹³ insiste sur le fait que les fournisseurs d'énergie ne peuvent être rendus responsables de la façon dont est consommée l'énergie qu'ils fournissent (notamment le refroidissement, l'éclairage, le chauffage, les moteurs, ...). Cependant, cette partie du CFDD soutient que ces acteurs:
- doivent s'abstenir de "toute activité qui pourrait entraver la fourniture des services énergétiques",
 - ⊖ doivent mener des actions d'information et de sensibilisation de nature générale orientées vers le grand public (c-à-d à leurs clients), afin de les aider à mieux gérer leur consommation d'énergie. Ceci peut se faire notamment par le biais de la facture

En conséquence, dans le cadre de cette directive, la promotion individuelle via audit notamment, devrait être réalisée par d'autres acteurs que les fournisseurs, par les autorités publiques ou par les fournisseurs si tel est leur choix. Il va également de soi que, l'article 6a de la proposition de directive obligeant l'offre et/ou la fourniture de services énergétiques par les gestionnaires de réseaux et/ou les fournisseurs d'énergie n'est pas supportée par cette partie du CFDD.

¹³ 1 des 3 président et vice-présidents (Mme Gernay), les 6 représentants d'organisations des employeurs (voir annexe 1), les 2 représentants des producteurs d'énergie, 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccai)



- [44] Cette partie du CFDD¹⁴ craint par ailleurs que la proposition de directive introduise une entrave à la libre concurrence de produits (énergies) et de services, dans le cas où elle rendrait obligatoire l'offre simultanée du vecteur énergétique avec celle de services énergétiques. Cette disposition risquerait par ailleurs de rendre plus difficile l'entrée de nouveaux opérateurs sur les divers marchés locaux.
- [45] Une autre partie du CFDD¹⁵ estime quant à elle que l'offre et/ou la fourniture de services énergétiques doivent être rendues obligatoires pour les fournisseurs d'énergie, dans la mesure où ceux-ci disposent du 'know-how' pour développer au mieux les services énergétiques. Cette obligation qui peut être prévue dans l'article 6a de la directive doit certes se faire de manière progressive, et pourrait être complétée par un fond pour les investissements de type "services énergétiques" qui ne sont pas rentables à court terme (comme des audits pour le secteur résidentiel). L'offre de services énergétiques individualisés (audits énergétiques, "relighting"...) doit être organisée, soit directement par les fournisseurs d'énergie, soit par l'intermédiaire de sous-traitants (les entreprises de services énergétiques). A long terme, il faudrait envisager le passage complet de contrats de type "vecteurs énergétiques" à des contrats de type "services énergétiques".

2.3.3. Permettre un réel démarrage d'un marché de services énergétiques

- [46] Le CFDD rappelle que la directive, outre l'amélioration de l'efficacité énergétique vise à développer le marché des services énergétiques et à supprimer les entraves à la réalisation des mesures économiquement rentables. Les prix auxquels ces services sont offerts devront être corrects et refléter le coût réel du service. Il faudra néanmoins encourager le recours aux audits énergétiques, notamment auprès des acteurs de taille plus modeste (PME, ménages...).

2.3.4. Les audits et leur financement

- [47] En ce qui concerne les audits énergétiques, il convient de se poser la question de la faisabilité et du financement des audits, notamment pour le secteur résidentiel. Les possibilités de financement (notamment de financement externe) doivent être étudiées.

Une bonne information des clients, dans le cadre d'un marché concurrentiel devrait contribuer à inciter les consommateurs à faire appel à ce type de service. En tout cas, il convient d'éviter que ce mécanisme n'augmente la facture des vecteurs énergétiques. Des actions spécifiques doivent néanmoins être prévues notamment pour les ménages aux revenus modestes.

¹⁴ 1 des 3 président et vice-présidents (Mme Gernay), les 6 représentants d'organisations des employeurs (voir annexe 1), les 2 représentants des producteurs d'énergie. 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccāi)

¹⁵ 2 des 3 président et vice-présidents (M. Rombouts et Mme Panneels), les 5 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement (voir annexe 1), les 4 représentants d'ONG pour la coopération au développement (voir annexe 1), les 5 représentants d'organisations de travailleurs (voir annexe 1), 2 des 5 représentants du monde scientifique (Prof. Verschure et Prof. Van Ypersele). 3 des 5 représentants du monde scientifique se sont abstenus (Prof. Carnol, Prof. Lavrysen et Prof. Zaccāi).



2.3.5. Sur la règle des 5 %

- [48] Le CFDD s'interroge sur la pertinence de la règle des 5 % (et plus précisément de la fixation du chiffre de 5 %) dans le cadre de cette proposition de directive (spécifiée à l'article 6). La Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen considère d'ailleurs que *"la règle des 5 % ... et le recouvrement des coûts par la voie tarifaire laissent certaines questions en suspens, en ce qui concerne surtout d'éventuelles distorsions sur le marché. Il convient par conséquent de se demander s'il n'existe pas de solution de rechange à cette règle¹⁶".*

2.4. Le champ d'application de la directive :

2.4.1. Quels secteurs et quels acteurs impliquer ?

- [49] Le secteur électrique est particulièrement visé par ce projet de directive; il convient cependant de garder à l'esprit que l'électricité n'intervient que pour 17% de la consommation globale d'énergie en Belgique, contre 30% pour le gaz naturel, 42% pour les produits pétroliers et 8% pour le charbon (Bureau Fédéral du Plan, Perspectives énergétiques pour la Belgique à l'horizon 2030, p.28)". Pour être complet, il faut encore compter 2.5% pour la vapeur et 0.5% pour divers autres combustibles.
- [50] Le CFDD constate que la directive est principalement destinée aux gestionnaires de réseaux de distribution et aux fournisseurs d'électricité, de gaz et de chaleur (voir l'ensemble des exemples cités dans l'annexe A) et qu'elle s'applique également aux fournisseurs des autres combustibles destinés au chauffage. Il constate aussi que les mécanismes d'application de la proposition de directive sont plus adéquats pour les activités de réseau.
- [51] Le CFDD se demande comment il sera possible concrètement d'impliquer le secteur des transports dans le champ d'application de cette directive : comment en effet y contrôler les services énergétiques proposés et qui offrira ces services ? Le CFDD se demande dès lors s'il ne serait pas plus pertinent d'appliquer une législation spécifique, avec des outils plus adaptés au secteur des transports.
- [52] Dans le cas où le secteur des transports serait maintenu dans le champ d'application de la directive, le CFDD regretterait que les transports aérien et maritime en fussent exclus, alors que les prévisions indiquent une forte croissance des consommations de ces secteurs.
- [53] Le CFDD s'étonne de ce que la proposition de directive n'implique pas des acteurs importants pour l'utilisation efficace de l'énergie : les fabricants et commerçants d'appareils électroménagers et de chauffage, les concessionnaires automobiles, les architectes et les entrepreneurs de construction. En effet, la directive ne s'applique qu'à la distribution et à la vente au détail d'énergie aux clients finaux. Si les décisions des consommateurs et des PME en matière d'investissement initial (habitation, véhicules, éclairage, etc.) ne sont pas correctement guidées vers des produits éco conçus, les mesures et programmes mis en œuvre par les professionnels du secteur de l'énergie risquent de n'avoir qu'un effet marginal sur les potentiels d'économie à réaliser. Et une fois qu'un investissement non durable est réalisé, il est difficile de revenir vers des produits plus écologiques, étant donné les montants importants de ces investissements. Le CFDD s'étonne d'ailleurs que le développement du marché des services énergétiques, potentiellement très prometteur, n'associe pas les acteurs précités.

¹⁶ Paragraphe 2.d du document de travail sur la proposition de directive européenne relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (COM (2003) 739 final), 25 mars 2004



2.5. Les liens éventuels avec d'autres directives

[54] Le CFDD estime nécessaire de rendre la proposition de directive cohérente avec les outils politiques suivants :

- La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du premier août 2003, (COM/2003/0453 final). établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'éco-conception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la directive [92/42/CEE](#) du Conseil
- Les directives "marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel" (notamment la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité)
- La proposition de directive du 13 janvier 2004 (COM/2004/2 final) du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, dite "*directive Bolkestein*"
- La directive du 16 décembre 2002 (2002/91/CE) du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments
- La communication du 28 janvier 2004 (COM/2004/38) de la Commission au Conseil et au Parlement européen : "*Promouvoir les technologies au service du développement durable: plan d'action de l'Union européenne en faveur des ecotechnologies*"



Annexe 1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 29 octobre 2004 pour cet avis

- **3 des 4 président et vice-présidents :**
Dhr T. Rombouts, *Mme C. Gernay*, Mme A. Panneels.
- **5 des 6 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement :**
M. Geoffroy De Schutter (World Wide Fund for Nature - Belgium, WWF), Mevr. V. Kochuyt (Birdlife Belgium), *Dhr J. Turf (Bond Beter Leefmilieu, BBL)*, Dhr W. Trio (Greenpeace Belgium), M. D. Van Eeckhout (Inter-Environnement Wallonie)
- **4 des 6 représentants d'ONG pour la coopération au développement :**
Mme Sophie Englebienne (Oxfam-Solidarité), Dhr G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), *Dhr Karel Teck (11.11.11)*, M. D. Weerts (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- **0 des 2 représentants d'ONG de défense des intérêts des consommateurs**
- **5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs :**
Dhr J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC), Mme I. Dekelper (le Syndicat Libéral, CGSLB), M. B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), *M.J. Piette (CSC)*, *M. D. Van Daele (FGTB)*
- **les 6 représentants d'organisations des employeurs :**
Mevr. C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), *Mme I. Chaput (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)*, *M. A. Deplae (Entente Wallonne des Classes moyennes, UCM)*, *Mme M.- L. Semaille (Fédération wallonne de l'Agriculture, FWA)*, Dhr P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO), *Dhr B. Velge (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)*
- **les 2 représentants des producteurs d'énergie :**
Mevr. H. De Buck (Electrabel), Mevr. D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE).
- **5 des 6 représentants du monde scientifique :**
Prof. M. Carnol (Université de Liège, ULg), Prof. L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), Prof. J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), Prof. H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven).

Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique.

Total: 30 des 38 membres ayant voix délibérative

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Les groupes de travail *énergie et climat* et *normes de produit* se sont réunis les 7 juin, 28 juin, 9 juillet, 26 août, 7 septembre, 15 septembre et 11 octobre 2004 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

- Prof. Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU (UCL) – président du groupe de travail *énergie et climat*,
- Dhr. Roger AERTSENS (Fedichem) – vice président du groupe de travail *énergie et climat*,
- Mme Delphine MISONNE (FUSL) – vice-présidente du groupe de travail *normes de produit*,



- M. Jehan DECROP (CSC)
- M. Patrick DEGAND (Fedichem)
- Mevr. Tinne DE MEY (OIVO)
- Mme Michèle HUYBRECHS (CSC)
- M. Jean-Pierre JACOBS (Fédération de la Sidérurgie – FEB)
- Dhr Fre MAES (ABVV)
- M. Jacques MALENGREAU (ELECTRABEL)
- Mme Anne PANNEELS (Vice-présidente CFDD)
- Mme Edilma QUINTANA (CNCD)
- Dhr Rob RENAERTS (OIVO)
- Mme Marie-Laurence SEMAILLE (FWA)
- M. Olivier VAN der MAREN (FEB)
- Dhr Luc VAN NUFFEL (BFE-FPE)
- M. Stephan VIS (IEW)
- Dhr Tom WILLEMS (ACV)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

- Mme. Françoise De VLEESCHOUWER (Représentation belge auprès de l'Union européenne)
- M. Christian FERDINAND (SPF Economie, Administration de l'Énergie)
- Mme Anne FIERENS (SPP Politique scientifique)
- Mme Christine MATHIEU (SPP Politique scientifique)
- M. Mundon-Izay NOTI (SPF Mobilité et Transports)
- Mevr. Michèle PANS (CRB)
- Mme Sophie VANHOMWEGEN (IBGE)

Secrétariat

P. DECRUYNAERE, M. DEPOORTERE, J. DE SMEDT