Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2024/1590

4.6.2024

RECOMMANDATION (UE) 2024/1590 DE LA COMMISSION

du 28 mai 2024

sur la transposition des articles 8, 9 et 10 concernant les obligations en matière d'économies d'énergie de la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

(1) La directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil [1] a introduit l'obligation d'atteindre l'objectif principal consistant à améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 32,5 % au niveau de l'Union d'ici à 2030.

(2) Dans sa recommandation (UE) 2019/1658 [2], la Commission a fourni aux États membres des orientations relatives à la transposition et à la mise en œuvre des obligations en matière d'économies d'énergie prévue par la directive 2012/27/UE, en les aidant à mettre en place les mesures, outils et méthodes appropriés qui leur permettront d'exploiter pleinement leur potentiel d'économies d'énergie et d'atteindre l'objectif global en matière d'efficacité énergétique.

(3) La directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil [3] a été adoptée le 13 septembre 2023. Elle avait pour objet la refonte de la directive 2012/27/UE, en conservant certaines de ses dispositions tout en introduisant de nouvelles exigences. En particulier, elle a considérablement relevé le niveau d'ambition pour 2030 dans le domaine de l'efficacité énergétique, y compris en ce qui concerne les obligations en matière d'économies d'énergie.

(4) La directive (UE) 2023/1791 a renforcé les obligations en matière d'économies d'énergie. Les obligations en matière d'économies d'énergie, qui garantissent la stabilité aux investisseurs et encouragent les investissements à long terme et les mesures d'efficacité énergétique à long terme, sont cruciales pour la création de croissance, d'emplois et de compétitivité au niveau local et contribuent également à réduire la précarité énergétique. Elles permettraient à l'Union d'atteindre ses objectifs en matière d'énergie et de climat en créant de nouvelles possibilités et rompant le lien entre consommation d'énergie et croissance.

(5) La directive (UE) 2023/1791 a une incidence à la fois sur les périodes actuelles (2021-2030) et futures (2031-2040 et au-delà) relatives aux obligations en matière d'économies d'énergie, fixées à l'article 8, paragraphe 1, de ladite directive. Il convient d'aider les États membres à mettre en œuvre les nouvelles exigences énoncées dans la directive (UE) 2023/1791 qui sont pertinentes pour les périodes d'obligation actuelles et futures, et à recenser les exigences qui ont été clarifiées dans la directive (UE) 2023/1791 mais qui n'ont pas été modifiées par rapport à la directive 2012/27/UE.

(6) Les États membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives transposant les article 8, 9 et 10, ainsi que l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791 au plus tard le 11 octobre 2025.

(7) Les États membres peuvent choisir, à leur discrétion, la manière dont ils transposeront et mettront en œuvre les exigences relatives aux obligations en matière d'économies d'énergie la plus adaptée à leur situation nationale. Dans ce contexte, il serait recommandé d'interpréter les dispositions pertinentes de la directive (UE) 2023/1791 d'une manière cohérente et qui contribuerait à une compréhension uniforme de la directive (UE) 2023/1791 entre les États membres lors de l'élaboration de leurs mesures de transposition.

[1] Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (JO L 315 du 14.11.2012, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj).

[2] Recommandation (UE) 2019/1658 de la Commission du 25 septembre 2019 relative à la transposition des obligations en matière d'économies d'énergie au titre de la directive sur l'efficacité énergétique (JO L 275 du 28.10.2019, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2019/1658/oj).

[3] Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (JO L 231 du 20.9.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj).

(8) En outre, la présente recommandation devrait fournir des orientations sur l'interprétation des dispositions de la directive (UE) 2023/1791 qui ont été modifiées par rapport à la directive 2012/27/UE. Il convient donc de la lire parallèlement à la recommandation (UE) 2019/1658, qu'elle complète,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

Les États membres devraient suivre les lignes directrices interprétatives figurant à l'annexe de la présente recommandation lorsqu'ils transposent les articles 8, 9 et 10 ainsi que l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791 dans leur droit national.

Fait à Bruxelles, le 28 mai 2024.

Par la Commission
Kadri SIMSON
Membre de la Commission

ANNEXE

1. INTRODUCTION

Les présentes lignes directrices fournissent aux États membres des orientations sur la manière d'interpréter les articles 8, 9 et 10 de la directive (UE) 2023/1791 lors de sa transposition dans leur législation nationale. Elles se concentrent sur les nouveaux éléments de la directive (UE) 2023/1791 et complètent ainsi l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658, qui reste applicable.

Toutefois, l'interprétation contraignante de la législation de l'UE relève de la compétence exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne.

2. CONTEXTE JURIDIQUE ET POLITIQUE

Les articles 8, 9 et 10 de la directive (UE) 2023/1791 sont étroitement liés, étant donné que la réalisation du volume requis d'économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale prévu à l'article 8 doit être assurée par les États membres soit en établissant des mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique conformément à l'article 9, soit en mettant en œuvre d'autres mesures de politique publique conformément à l'article 10, soit les deux.

En outre, les articles 8, 9 et 10 de la directive (UE) 2023/1791 sont liés aux articles suivants de la directive (UE) 2023/1791:

— article 2: définition de termes importants, tels que la «précarité énergétique»;

— article 4: la mise en œuvre de l'obligation en matière d'économies d'énergie concourra à la réalisation, par les États membres, de leurs contributions nationales aux objectifs globaux d'efficacité énergétique pour 2030;

— article 24: obligation pour les États membres de mettre en œuvre des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique et des mesures connexes de protection ou d'information des consommateurs, en priorité auprès des personnes touchées par la précarité énergétique, des clients vulnérables, des ménages à faibles revenus et, le cas échéant, des personnes vivant dans des logements sociaux, afin de réduire la précarité énergétique;

— article 30, paragraphe 14: les États membres ont la possibilité de prévoir que les parties obligées peuvent satisfaire aux obligations leur incombant au titre de l'article 8, paragraphes 1 et 4, en versant chaque année au fonds national pour l'efficacité énergétique un montant égal aux investissements requis pour remplir lesdites obligations;

— annexe V: méthodes et principes communs pour le calcul de l'impact des mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique ou des autres mesures de politique publique arrêtées au titre des articles 8, 9 et 10 et de l'article 30, paragraphe 14.

3. DÉFINITIONS DANS LA DIRECTIVE (UE) 2023/1791

Les définitions des termes suivants figurant à l'article 2 de la directive (UE) 2023/1791 sont les plus pertinentes pour l'interprétation de ses articles 8, 9 et 10 ainsi que de son annexe V:

a) «consommation d'énergie finale» (article 2, point 6);

b) «économies d'énergie» (article 2, point 9);

c) «partie obligée» (article 2, point 19);

d) «partie volontaire» (article 2, point 21);

e) «mesure de politique publique» (article 2, point 23);

f) «action spécifique» (article 2, point 24).

Dans le contexte de la directive (UE) 2023/1791, il importe de souligner que la définition de la «consommation d'énergie finale» a été révisée, ce qui peut avoir des incidences sur la mise en œuvre des dispositions des articles 8, 9 et 10 et de l'annexe V. De plus amples informations sont fournies à la section 4.2 de la présente annexe.

4. OBLIGATIONS MODIFIÉES PRÉVUES À L'ARTICLE 8 DE LA DIRECTIVE (UE) 2023/1791

4.1. Modifications du niveau et du calcul du volume requis d'économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale [article 8, paragraphe 1, point b), de la directive (UE) 2023/1791]

La présente section complète la section 2.1 de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658.

Le niveau des économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale est augmenté, mais le processus de calcul reste le même:

— La première étape consiste à calculer la consommation d'énergie de référence comme étant la consommation d'énergie finale annuelle moyenne sur les trois années 2016, 2017 et 2018 [voir la section 4.2 de la présente annexe concernant l'incidence des modifications apportées à la définition de la consommation d'énergie finale dans la directive (UE) 2023/1791].

— La deuxième étape consiste à appliquer les taux de nouvelles économies annuelles à la consommation d'énergie de référence, en cumulant ces économies au cours de la période d'obligation. La directive (UE) 2023/1791 révise ces taux à partir de 2024, comme expliqué aux sections 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3 de la présente annexe.

À partir de la période 2031-2040, une troisième étape pourrait être nécessaire si les économies d'énergie requises au cours de la période précédente n'ont pas été entièrement réalisées ou ont été dépassées (voir section 4.1.4).

4.1.1. *Taux minimaux de nouvelles économies d'énergie annuelles*

La directive (UE) 2023/1791 augmente les taux de nouvelles économies d'énergie annuelles requises à partir de 2024 lors du calcul du volume d'économies cumulées fixé pour 2021 à 2030 à l'article 8, paragraphe 1, point b), de la directive (UE) 2023/1791. Ces taux sont repris dans le tableau 1 de la présente annexe.

Les États membres peuvent utiliser une autre méthode de calcul conformément à l'article 8, paragraphe 1, quatrième alinéa, à condition que le montant calculé des économies cumulées pour l'ensemble de la période d'obligation allant de 2021 à 2030 soit au moins équivalent à celui calculé à l'aide de la formule ci-dessous. Si les États membres décident d'utiliser une autre méthode de calcul, celle-ci doit être communiquée à la Commission dans les mises à jour de leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, dans leurs plans nationaux intégrés ultérieurs en matière d'énergie et de climat ou dans le cadre d'une communication bilatérale.

Tableau 1

Taux minimaux de nouvelles économies d'énergie annuelles requises par l'obligation en matière d'économies d'énergie

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
0,8%	0,8%	0,8%	**1,3%**	**1,3%**	**1,5%**	**1,5%**	**1,9%**	**1,9%**	**1,9%**

Remarques:

— Les nouveaux taux applicables à partir de 2024 sont indiqués en caractères gras.
— Des taux spécifiques s'appliquent à Chypre et à Malte (voir section 4.1.2).

Tableau 2

Taux permettant de calculer le volume requis d'économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale pour la période 2021-2030

Taux d'économies annuelles réalisées dans: **Taux de nouvelles économies annuelles réalisées grâce aux actions mises en œuvre dans:**	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
2021	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
2022		0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
2023			0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%

2024				1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
2025					1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
2026						1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
2027							1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
2028								1,9%	1,9%	1,9%
2029									1,9%	1,9%
2030										1,9%
Taux équivalents d'économies annuelles totales pour chaque année	***0,8%***	***1,6%***	***2,4%***	***3,7%***	***5,0%***	***6,5%***	***8,0%***	***9,9%***	***11,8%***	***13,7%***

Remarques:

— Les taux révisés sont indiqués en caractères gras (et s'appliquent à une valeur de référence actualisée, voir la section 4.2 concernant les implications de la modification de la définition de la consommation d'énergie finale).

— Des taux spécifiques s'appliquent à Chypre et à Malte (voir section 4.1.2).

— Chaque ligne correspond au taux minimal de nouvelles économies d'énergie annuelles résultant des actions entreprises au cours d'une année donnée, en supposant que ces économies d'énergie s'étendent au moins jusqu'à la fin de la période.

— Chaque colonne correspond au taux minimal d'économies d'énergie annuelles à réaliser au cours d'une année donnée.

— La dernière ligne donne les taux équivalents d'économies annuelles totales pour chaque année, en additionnant les taux utilisés pour calculer le volume requis d'économies cumulées sur la période 2021-2030. Il s'agit d'une simplification qui ne tient pas compte de la modification de la situation de référence par rapport à 2024 (voir section 4.2).

4.1.2. *Dérogation pour Chypre et Malte*

Par dérogation, Malte et Chypre doivent réaliser au moins un taux minimal de 0,45 % de nouvelles économies annuelles entre 2024 et 2030. Ces deux États membres bénéficiaient déjà d'une dérogation dans la directive 2012/27/UE, avec un taux minimal de nouvelles économies annuelles de 0,24 %. Le taux de 0,24 % n'est maintenu que pour la sous-période 2021-2023. La Commission recommande à Malte et à Chypre d'utiliser la formule suivante pour mettre à jour leurs obligations cumulées en matière d'économies d'énergie.

Économies d'énergie cumulées pour la période (2021-2030) (Malte et Chypre)	=	0,24 % x «ancienne» valeur de référence x 27	+	0,45 % x «nouvelle» valeur de référence x 28

Remarque: voir la section 4.2 de la présente annexe expliquant le changement de référence par rapport à 2024.

Chypre et Malte peuvent utiliser une autre méthode de calcul, à condition que le montant calculé des économies cumulées pour l'ensemble de la période d'obligation allant de 2021 à 2030 soit au moins équivalent à celui calculé à l'aide de la formule ci-dessus.

4.1.3. *Taux minimaux de nouvelles économies d'énergie annuelles après 2030*

L'article 8, paragraphe 1, cinquième alinéa, de la directive (UE) 2023/1791 précise que les États membres doivent continuer à réaliser de nouvelles économies annuelles conformément au taux d'économies prévu à l'article 8, paragraphe 1, point b) iv), à savoir 1,9 %, pendant des périodes décennales après 2030. La Commission note que les économies d'énergie cumulées requises pour la période 2031-2040 seront les mêmes pour tous les États membres:

Économies d'énergie cumulées (2031-2040) = 1,9 % x niveau de référence x 55 = niveau de référence x 1,045

4.1.4. *Report d'éventuels déficits ou excédents de la période précédente*

Pour tenir compte des économies d'énergie réalisées au cours d'une période d'obligation, une action individuelle doit être engagée au cours de cette période et ne peut générer des économies d'énergie que jusqu'à la fin de la même période d'obligation.

L'article 8, paragraphe 13, premier alinéa, prévoit toutefois que, lorsqu'un État membre n'a pas réalisé le volume requis d'économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale à la fin d'une période d'obligation, il doit réaliser ce volume d'économies d'énergie manquant au plus tard à la fin de la période d'obligation suivante.

Quelles que soient les conséquences juridiques découlant du non-respect de l'obligation, le volume d'économies d'énergie manquant doit être ajouté au volume d'économies d'énergie requis au cours de la période d'obligation suivante. En cas de déficit pour une période [n-1], le volume requis d'économies d'énergie cumulées pour la période suivante [n] devrait être calculé comme suit:

Économies d'énergie cumulées ajustées (période [n])

= économies d'énergie cumulées (période [n]) + économies d'énergie en cours (période [n-1])

L'article 8, paragraphe 13, deuxième alinéa, prévoit que lorsqu'un État membre a réalisé des économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale supérieures au niveau requis à la fin d'une période d'obligation, il est autorisé à reporter le volume éligible de 10 % au plus de cet excédent sur la période d'obligation suivante sans que l'objectif à atteindre ne s'en trouve augmenté. De l'avis de la Commission, cela peut se faire dans la pratique en déduisant le montant éligible à reporter du volume requis d'économies d'énergie cumulées sur la période suivante. Le volume d'économies d'énergie cumulées requis pour la période suivante [n] peut être calculé comme suit:

Économies d'énergie cumulées ajustées (période [n])

= économies d'énergie cumulées (période [n]) + excédent éligible d'économies d'énergie (période [n-1])

4.2. **Incidence des modifications apportées à la définition de la consommation finale d'énergie**

La définition de la consommation d'énergie finale figurant à l'article 2, point 6), de la directive (UE) 2023/1791 est modifiée [voir également la recommandation (UE) 2023/xxx de la Commission du xxx 2023 relative à la transposition de l'article 4 de la refonte de la directive relative à l'efficacité énergétique]. Les modifications précisent que:

— l'énergie fournie aux transports comprend la consommation d'énergie dans l'aviation internationale;

— le champ d'application de la consommation d'énergie finale inclut explicitement l'énergie fournie à la sylviculture et à la pêche (précédemment incluse implicitement dans d'autres secteurs d'utilisation finale);

— ce champ d'application exclut la consommation d'énergie dans les soutes maritimes internationales et l'énergie ambiante [en plus de l'exclusion des livraisons au secteur de la transformation de l'énergie et au secteur de l'énergie déjà mentionnés dans la définition de l'article 2, point 3), de la directive 2012/27/UE].

La consommation d'énergie de référence, c'est-à-dire la consommation d'énergie finale annuelle moyenne sur 2016, 2017 et 2018, est influencée par ce changement de définition. Les États membres doivent appliquer cette nouvelle définition lors du calcul des économies d'énergie cumulées requises pour la sous-période 2024-2030.

Cela signifie que différentes valeurs de référence devraient être utilisées pour le calcul des économies d'énergie cumulées de 2021 à 2023 et de 2024 à 2030, comme le montre la formule ci-dessous:

Économies d'énergie cumulées pour la période (2021-2030)	=	0,8 % x niveau de référence sur la base de l'ancienne définition de la FEC x 27	+	1,3 % x niveau de référence sur la base de la nouvelle définition de la FEC x 13 + 1,5 % x niveau de référence sur la base de la nouvelle définition de la FEC x 9 + 1,9 % x niveau de référence sur la base de la nouvelle définition de la FEC x 6

4.3. **Obligation d'examiner et de promouvoir le rôle des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes [article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791]**

Les États membres peuvent trouver des ressources utiles sur les communautés énergétiques dans le répertoire des communautés énergétiques de la Commission ([1]), ainsi que dans le cadre de l'initiative «Rénovation menée par les citoyens» de la nouvelle Commission ([2]).

4.4. **Lutte contre la précarité énergétique [article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791]**

L'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 impose aux États membres d'établir et de réaliser une part du volume requis d'économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale parmi des groupes cibles spécifiques, à savoir les personnes touchées par la précarité énergétique, les clients vulnérables, les ménages à faibles revenus et, le cas échéant, les personnes vivant dans des logements sociaux. L'appendice V de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658 fournit des exemples de mesures de politique publique mises en œuvre par les États membres dans le passé dans le but de réduire la précarité énergétique. D'autres exemples sont également disponibles sur le site web de l'action concertée DEE ([3]), sur la plateforme de conseil sur la précarité énergétique ([4]) et dans les ressources développées par les différents projets européens ([5]) axés sur la réduction de la précarité énergétique.

4.4.1. *Détermination de la part des économies d'énergie au stade de l'utilisation finale parmi les groupes cibles*

La part doit être au moins égale à celle établie en utilisant l'option par défaut décrite au point 4.4.1.1 de la présente annexe. Lorsqu'un État membre n'a pas satisfait aux exigences relatives à l'utilisation de l'option par défaut, la part doit être au moins égale à celle établie en utilisant l'option de repli décrite au point 4.4.1.2 de la présente annexe. Cette part est appliquée au volume requis d'économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale prévu à l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791 (voir section 4.1 de la présente annexe).

4.4.1.1. Option par défaut — utilisation de la proportion de ménages en situation de précarité énergétique dans le plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC)

La part des économies d'énergie au stade de l'utilisation finale parmi les groupes cibles doit être au moins égale à la proportion de ménages en situation de précarité énergétique telle qu'évaluée dans les PNEC des États membres, ou dans les PNEC actualisés, après examen des quatre indicateurs définis dans l'option de repli ci-dessous.

4.4.1.2. Option de repli — utilisation de la moyenne arithmétique de quatre indicateurs statistiques

La part des économies d'énergie au stade de l'utilisation finale parmi les groupes cibles doit être au moins égale à la moyenne arithmétique des quatre indicateurs décrits au point 3 pour l'année 2019 (voir données au point 4).

([1]) Energy Communities Repository, https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/index_en/.
([2]) Energy communities, https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-communities_en/.
([3]) https://www.ca-eed.eu/?s=energy+poverty/.
([4]) Energy Poverty Advisory Hub, https://energy-poverty.ec.europa.eu/index_en/.
([5]) Liste des projets pertinents d'«Horizon 2020»: https://cordis.europa.eu/search?q=contenttype%3D%27project%27%20AND%20programme%2Fcode%3D%27LC-SC3-EC-2-2018-2019-2020%27&p=1&num=10&srt=/project/contentUpdateDate:decreasing/. https://cordis.europa.eu/search?q=contenttype%3D%27project%27%20AND%20programme%2Fcode%3D%27EE-06-2016-2017%27&p=1&num=10&srt=/project/contentUpdateDate:decreasing/.
Base de données des projets LIFE: https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/search/get?basicSearchText=energy+poverty.

Tableau 3

Indicateurs mentionnés à l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 pour fixer la part de ménages en situation de précarité énergétique

Nom	Référence Eurostat	Définition d'Eurostat
Indicateur a: Incapacité de chauffer correctement son logement	SILC [ilc _ mdes01] (1)	pourcentage de personnes dans la population totale qui se trouvent dans l'incapacité forcée de chauffer correctement leur logement (2)
Indicateur b: Arriérés de factures courantes	SILC, [ilc_mdes07] (3)	pourcentage de personnes dans la population totale qui se trouvent en état d'arriérés sur les factures d'eau, de gaz ou d'électricité, exprimant l'incapacité forcée de payer leurs factures courantes dans les délais en raison de difficultés financières (4)
Indicateur c: population totale vivant dans un logement dont la toiture fuit, dont les murs, les sols ou les fondations sont touchés par l'humidité ou dont les châssis ou les planchers présentent des moisissures	SILC [ilc_mdho01] (4)	pourcentage de personnes dans la population totale vivant dans un logement dont la toiture fuit, dont les murs, les sols ou les fondations sont touchés par l'humidité ou dont les châssis ou les planchers présentent des moisissures (5)
Indicateur d: Taux de risque de pauvreté	Enquêtes SILC et ECHP [ilc _ li02] (6)	part de la population ayant un revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) inférieur au seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (7)

(1) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdes01/default/table?lang=fr.
(2) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_economic_strain#Description.
(3) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdes01/default/table?lang=fr.
(4) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdes01/default/table?lang=fr.
(5) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_housing_deprivation#Description.
(6) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en/.
(7) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate/fr.

Des données pour tous les indicateurs sont disponibles pour tous les États membres en 2019. Le tableau 4 présente les données et la moyenne arithmétique par État membre.

Tableau 4

Part minimale du volume requis d'économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale à réaliser parmi les groupes prioritaires, sur la base des indicateurs énumérés à l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791

Pays	Indicateur a	Indicateur b	Indicateur c	Indicateur d	Moyenne
Autriche	1,80%	2,40%	9,40%	13,30%	**6,73%**
Belgique	3,90%	4,10%	16,70%	14,80%	**9,88%**
Bulgarie	30,10%	27,60%	11,60%	22,60%	**22,98%**
Croatie	6,60%	14,80%	10,20%	18,30%	**12,48%**
Chypre	21,00%	10,40%	31,10%	14,70%	**19,30%**
Tchéquie	2,80%	1,80%	7,30%	10,10%	**5,50%**
Danemark	2,80%	3,60%	14,90%	12,50%	**8,45%**
Estonie	2,50%	7,20%	13,80%	21,70%	**11,30%**
Finlande	1,80%	7,80%	4,10%	11,60%	**6,33%**

France	6,20%	5,60%	11,50%	13,60%	**9,23%**
Allemagne	2,50%	2,20%	12,00%	14,80%	**7,88%**
Grèce	17,90%	32,50%	12,50%	17,90%	**20,20%**
Hongrie	5,40%	10,20%	22,30%	12,30%	**12,55%**
Irlande	4,90%	8,90%	12,50%	13,10%	**9,85%**
Italie	11,10%	4,50%	14,00%	20,10%	**12,43%**
Lettonie	8,00%	8,70%	19,30%	22,90%	**14,73%**
Lituanie	26,70%	7,50%	14,00%	20,60%	**17,20%**
Luxembourg	2,40%	2,40%	15,40%	17,50%	**9,43%**
Malte	7,80%	6,50%	7,60%	17,10%	**9,75%**
Pays-Bas	3,00%	1,50%	14,70%	13,20%	**8,10%**
Pologne	4,20%	5,80%	10,80%	15,40%	**9,05%**
Portugal	18,90%	4,30%	24,40%	17,20%	**16,20%**
Roumanie	9,30%	13,70%	9,40%	23,80%	**14,05%**
Slovaquie	7,80%	8,40%	5,70%	11,90%	**8,45%**
Slovénie	2,30%	11,20%	20,60%	12,00%	**11,53%**
Espagne	7,50%	6,50%	14,70%	20,70%	**12,35%**
Suède	1,90%	2,30%	7,00%	17,10%	**7,08%**

Source: Données d'Eurostat (voir les liens pour chaque indicateur dans le tableau 3).

4.4.2. *Définition du ou des groupes cibles*

Le terme «personnes touchées par la précarité énergétique» est lié à la définition de la précarité énergétique figurant à l'article 2, point 52), de la directive (UE) 2023/1791, qui renvoie au contexte national pertinent. De l'avis de la Commission, cela permet à chaque État membre d'adopter sa propre définition juridique des ménages en situation de précarité énergétique.

Le concept de «clients vulnérables» est évoqué à l'article 28, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil ([6]):

> *La notion de «clients vulnérables» peut comprendre des niveaux de revenus, la part des dépenses d'énergie dans le revenu disponible, l'efficacité énergétique des logements, la forte dépendance à l'égard d'équipements électriques pour des raisons de santé, l'âge ou d'autres critères.*

Le même article impose aux États membres de définir la notion de clients vulnérables. Cette définition devrait s'appliquer aux dispositions de l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791.

Le terme «personnes vivant dans des ménages à faibles revenus» n'est pas défini dans le droit de l'Union. Toutefois, la Commission note que l'indicateur du taux de risque de pauvreté mentionné à l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 fait référence au seuil de 60 % du revenu médian équivalent disponible national après transferts sociaux. Ce seuil devrait donc être utilisé pour définir le groupe de «personnes vivant dans des ménages à faibles revenus» dans le contexte de l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791, à moins que le recours à une autre définition nationale puisse être justifié (par exemple, en lien avec les critères d'éligibilité à certaines prestations sociales).

([6]) Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (JO L 158 du 14.6.2019, p. 125, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj).

Le terme «logement social» n'a pas de définition dans le droit de l'Union, mais est défini par la note d'orientation de l'OCDE de 2020 comme recouvrant des logements loués à des prix inférieurs au marché qui sont ciblés et attribués conformément à des règles spécifiques, telles que des listes de besoins identifiés ou des listes d'attente. Néanmoins, des différences peuvent être observées d'un État membre à l'autre en ce qui concerne la définition, la taille, le champ d'application, le financement, la population cible et le type de bailleur (par exemple, les entités publiques, privées, à but non lucratif ou à but limité, les coopératives ou une combinaison de ces entités). La définition du logement social dans les États membres a évolué au fil du temps, parallèlement à l'évolution des approches politiques face à l'évolution des conditions du marché. Certains États membres utilisent une terminologie différente en référence au logement social, telle que «habitation à loyer modéré» en France, «logement commun» ou «logement à but non lucratif» au Danemark, «aide au logement» en Allemagne, «logement à profit limité» ou «logement populaire» en Autriche, «logement protégé» en Espagne, «logement d'utilité publique» en Suède, etc. Selon l'État membre, le terme utilisé peut faire référence au statut juridique du propriétaire, au régime des loyers, à la méthode de financement ou à la population visée ([7]). Les États membres désireux d'inclure les personnes vivant dans des logements sociaux dans le champ d'application de l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 devraient fournir une définition nationale du logement social.

Les États membres veillent à ce qu'au moins les économies d'énergie cumulées établies conformément au point 4.4.1.1 ou 4.4.1.2 de la présente annexe soient réalisées parmi les groupes cibles mentionnés à l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791. Les économies doivent être réalisées au sein des groupes cibles collectivement, et non au sein de chaque groupe individuellement.

Ce faisant, les États membres devraient tenir compte des spécificités de chaque groupe ou sous-groupe et adapter les mesures de politique publique en conséquence. Par exemple, les ménages de la tranche supérieure du groupe à faibles revenus et les ménages les plus vulnérables pourraient ne pas être confrontés aux mêmes difficultés.

Lorsque les économies d'énergie déclarées aux fins de l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 résultent de mesures de politique publique qui ne ciblent pas exclusivement le ou les groupes cibles sélectionnés parmi ceux énumérés à l'article 8, paragraphe 3, les États membres expliquent comment la part des économies d'énergie réalisées parmi ces groupes cibles est calculée et contrôlée dans le total des économies d'énergie déclarées au titre de ces mesures de politique publique. Ces explications doivent être incluses dans la notification de la mesure de politique publique, conformément à l'annexe V, point 5) g), de la directive (UE) 2023/1791. De l'avis de la Commission, des critères d'éligibilité spécifiques (par exemple, seuil de revenu, éligibilité aux prestations sociales, classe énergétique du logement avant intervention) peuvent être utilisés pour les dispositions axées sur la réduction de la précarité énergétique (par exemple, taux de subvention plus élevé, prêt complémentaire à taux zéro). Le suivi de la mise en œuvre de ces dispositions permet de distinguer, parmi les interventions et les économies d'énergie qui en résultent, celles qui peuvent être prises en compte au titre de la précarité énergétique. Une autre approche pourrait consister à charger les organisations en contact direct avec les groupes prioritaires (par exemple, les organismes sociaux, les autorités locales, les ONG et les organisations caritatives) d'aider les ménages à demander des incitations financières ou d'autres formes de soutien. Ces organisations pourraient ensuite suivre les interventions qui peuvent être prises en compte au titre de la précarité énergétique.

4.5. **Éviter et atténuer les effets préjudiciables [article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791]**

De l'avis de la Commission, il convient de distinguer au moins trois types d'effets préjudiciables visés à l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791.

Un premier type d'effet préjudiciable est le fait qu'une mesure de politique publique entraîne une hausse des prix de l'énergie (par exemple, les mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique (EEOS) ou les taxes sur l'énergie, voir également la section 7.9.2 concernant les effets distributifs), qui n'est pas compensée par des améliorations de l'efficacité énergétique qui réduisent les coûts de l'énergie. Cela peut accroître le risque que les ménages tombent en situation de précarité énergétique. Un tel effet préjudiciable peut être évité ou atténué en veillant à ce que les groupes pour lesquels la hausse des prix de l'énergie pourrait représenter un risque majeur bénéficient de la mesure de politique publique (ou de mesures d'atténuation complémentaires) de façon à compenser au moins l'incidence de la hausse des prix de l'énergie. L'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 impose ainsi aux États membres d'utiliser au mieux les financements publics, y compris les mécanismes de financement établis au niveau de l'Union, et les recettes provenant des quotas du système d'échange de quotas d'émission (SEQE).

Un deuxième type d'effet préjudiciable consiste en des effets secondaires non économiques qui peuvent avoir une incidence sur les conditions de vie et la santé des ménages. Par exemple, dans certains programmes de rénovation l'aspect de la ventilation peut ne pas être correctement pris en considération, ce qui peut entraîner des maladies respiratoires. Cela peut être évité en tenant compte de la qualité de l'air intérieur ou des incidences sur l'environnement lors de la conception des programmes de rénovation.

([7]) Parlement européen (2013): Social Housing in the EU, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf/.

Un troisième type d'effet négatif concerne d'autres effets secondaires économiques, par exemple une augmentation du prix des solutions économes en énergie. De ce fait, il peut être plus difficile pour les clients finals disposant de moyens financiers moindres de se procurer ces solutions. On peut éviter cet effet négatif, ou l'atténuer, en introduisant des dispositions spécifiques ou des mesures complémentaires (par exemple, un accord volontaire avec des détaillants ou des installateurs, ou des conditions plus favorables pour les groupes cibles prioritaires).

L'analyse et les explications correspondantes sur la manière dont les effets négatifs ont été évalués et sont évités ou atténués doivent être incluses dans la notification des mesures de politique publique, conformément à l'annexe V, point 5) i), de la directive (UE) 2023/1791.

4.6. **Contribution de l'article 8 à la réalisation des objectifs fixés à l'article 4 [article 8, paragraphe 14, point b), de la directive (UE) 2023/1791]**

L'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791 est conçu pour susciter des économies d'énergie supplémentaires en plus d'autres dispositions obligatoires de l'Union, comme indiqué à l'annexe V, point 2, de ladite directive. Par conséquent, les États membres doivent expliquer comment les mesures de politique publique déclarées au titre de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791 sont censées susciter des économies d'énergie qui ne seraient pas autrement réalisées, et ainsi concourir à la réalisation de leur contribution nationale en application de l'article 4 de ladite directive. Lors de l'évaluation de cette question, il convient de tenir compte des points suivants:

— L'évolution de la consommation d'énergie finale peut être due à divers facteurs, dont l'amélioration de l'efficacité énergétique. Des méthodes telles que l'analyse de décomposition peuvent être utilisées pour séparer les améliorations de l'efficacité énergétique des variations dues à d'autres facteurs (par exemple, les conditions météorologiques, l'activité économique).

— Les améliorations de l'efficacité énergétique peuvent être liées aux économies d'énergie visées à l'article 8, paragraphe 1, mais elles résultent également d'autres politiques (par exemple, d'autres actes juridiquement contraignants de l'Union) et d'effets non liés à des politiques.

— Les améliorations de l'efficacité énergétique au titre de l'article 8, paragraphe 1, peuvent entraîner des effets indirects de rebond (augmentation de la consommation de services énergétiques due à la croissance économique stimulée par une utilisation plus efficace des ressources ou à la suite d'événements imprévus tels que la crise de la COVID-19 ou les chocs de prix) qui ne seront pas pris en compte dans les calculs des économies d'énergie prévus à l'article 8, paragraphe 1.

— Les améliorations de l'efficacité énergétique au titre de l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791 parmi les groupes cibles énumérés au paragraphe 3 de ce même article 8 (voir section 4.4 de la présente annexe) sont susceptibles d'entraîner des effets de rebond directs (c'est-à-dire qu'une partie de l'amélioration de l'efficacité énergétique est utilisée pour améliorer le confort thermique jusqu'à des niveaux décents, au lieu de réduire la consommation d'énergie). Les économies d'énergie déclarées aux fins de l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 n'entraîneront donc pas (entièrement) de réductions équivalentes de la consommation d'énergie dans le cadre de l'article 4 de ladite directive (voir section 7.1 de la présente annexe).

Cette évaluation contribue à aider la Commission à vérifier si les États membres sont en bonne voie pour fournir leur contribution nationale conformément à l'article 4 de la directive (UE) 2023/1791 et, si ce n'est pas le cas, dans quelle mesure l'écart peut être lié à une réalisation insuffisante ou à une surestimation des économies d'énergie déclarées conformément à l'article 8, paragraphe 1, de cette même directive.

Le premier niveau d'évaluation consiste à suivre l'évolution de la consommation d'énergie finale [article 4 de la directive (UE) 2023/1791] et les économies d'énergie déclarées (article 8) afin de déterminer si elles sont cohérentes et conformes aux objectifs actuels. Un deuxième niveau d'évaluation peut ensuite porter sur les explications relatives aux changements ou aux lacunes observés, selon les approches suivantes par exemple:

— L'évaluation des progrès accomplis par les États membres dans la réalisation de leurs contributions en matière d'efficacité énergétique, telle que décrite à l'article 4, paragraphe 6, de la directive (UE) 2023/1791, peut servir de point de départ à l'analyse des politiques et mesures relevant de l'article 8 de cette directive.

— Une analyse de décomposition, une analyse économétrique ou d'autres méthodes descendantes peuvent être utilisées pour expliquer l'évolution de la consommation d'énergie finale ou de l'intensité énergétique, ainsi que les différences par rapport à la tendance attendue [article 4 de la directive (UE) 2023/1791 en ce qui concerne le suivi].

— Une comparaison entre les résultats obtenus et les résultats escomptés peut être effectuée afin de déterminer si les mesures de politique publique n'atteignent pas ou dépassent les objectifs fixés (par exemple, participation, nombre d'actions), ce qui permettra de suivre les mesures de politique publique notifiées en application de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791.

— Un examen des résultats de la surveillance et de la vérification peut être effectué afin d'identifier les sources possibles de surestimation ou de sous-estimation des économies d'énergie.

Dans le cadre de cette évaluation, il convient d'accorder la priorité à l'amélioration de la précision des estimations d'économies prévues à l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791 au moyen d'études d'évaluation.

Plus les incohérences constatées entre les tendances observées en lien avec les articles 4 et 8 de la directive (UE) 2023/1791 et/ou plus les écarts constatés entre les tendances observées et les trajectoires permettant d'atteindre les objectifs de la période d'obligation actuelle sont importants, plus les évaluations susmentionnées devraient être approfondies.

4.7. **Admissibilité des mesures de politique publique [article 8, paragraphe 14, point c)]**

L'annexe V, point 5), de la directive (UE) 2023/1791 et l'annexe III du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil ([8]) énumèrent les détails à fournir par les États membres lors de la notification de mesures de politique publique au titre de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791. La brève description requise de la mesure de politique publique pourrait se référer au texte juridique ou à d'autres informations officielles accessibles au public présentant les objectifs de la mesure. Lorsque les objectifs officiels de la mesure de politique publique ne mentionnent pas explicitement la réalisation d'économies d'énergie au stade de l'utilisation finale, il convient de fournir des justifications supplémentaires, par exemple en expliquant comment la mesure de politique publique promeut les actions en faveur de l'efficacité énergétique admissibles au titre de l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791, ou comment les économies d'énergie finales sont démontrées. La justification pourrait également consister en une description de la logique d'intervention de la mesure de politique publique, qui aiderait à démontrer sa matérialité [voir également l'appendice IX de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658].

5. **OBLIGATIONS LIÉES AUX RÉVISIONS DE L'ARTICLE 9 SUR LES MÉCANISMES D'OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (EEOS)**

Des orientations concernant la conception, la mise en œuvre et la documentation des EEOS figurent à la section 4.1 et à l'appendice II de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658, étant donné que ces dispositions n'ont pas changé par rapport à la directive 2012/27/UE.

Les ajouts ou modifications les plus pertinents à l'article 9 de la directive (UE) 2023/1791 (par rapport à l'article 7 *bis* de la directive 2012/27/UE) sont énumérés ici:

— Article 9, nouveau paragraphe 2: les États membres sont habilités à désigner une autorité publique chargée de la mise en œuvre pour administrer les EEOS.

— Ajout à l'article 9, paragraphe 3: les parties obligées sont autorisées à inclure les gestionnaires de réseau de transport et de distribution (remarque: les distributeurs d'énergie étaient déjà inclus en tant que parties obligées possibles).

— Article 9, nouveaux paragraphes 5, 6 et 7: les États membres ont le droit d'exiger que les EEOS permettent de réaliser des économies d'énergie parmi les groupes cibles prioritaires, conformément à l'article 8, paragraphe 3.

— Actualisation à l'article 9, paragraphe 8: la référence pour la valeur calorifique nette est désormais l'annexe VI du règlement d'exécution (UE) 2018/2066 de la Commission ([9]) et la référence pour les facteurs de conversion en énergie primaire est l'article 31 de la directive (UE) 2023/1791. Si d'autres facteurs de conversion sont utilisés, cela doit être justifié.

— Article 9, nouveau paragraphe 10: obligation de fournir, dans les rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, des informations sur les systèmes de mesure, de contrôle et de vérification mis en place, y compris les méthodes utilisées, les problèmes recensés et la manière dont ils ont été traités. Lorsque les EEOS sont déclarés dans le cadre d'un train de mesures, voir la section 6.1 de la présente annexe concernant les orientations relatives à la déclaration des économies d'énergie dans le cadre du train de mesures.

([8]) Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) nº 663/2009 et (CE) nº 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) nº 525/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 328 du 21.12.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj).

([9]) Règlement d'exécution (UE) 2018/2066 de la Commission du 19 décembre 2018 relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre au titre de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et modifiant le règlement (UE) nº 601/2012 de la Commission (JO L 334 du 31.12.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2018/2066/oj).

— L'article 9, paragraphe 9, traite de l'interaction entre les EEOS et le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, visée à la section 7.6.1 de la présente annexe.

6. OBLIGATIONS LIÉES AUX RÉVISIONS DE L'ARTICLE 10 SUR LES MESURES ALTERNATIVES

Des orientations concernant la conception, la mise en œuvre et la documentation des mesures alternatives figurent à la section 4.2 et à l'appendice III de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658.

La directive (UE) 2023/1791 comporte deux ajouts par rapport à l'article 7 *ter* de la directive 2012/27/UE.

Le premier est l'article 10, paragraphe 3, similaire à l'article 9, paragraphe 10, pour les EEOS, qui impose aux États membres de fournir, dans les PNEC, des informations sur les systèmes de mesure, de contrôle et de vérification mis en place, y compris, mais sans s'y limiter, des informations sur les méthodes utilisées, les problèmes recensés et la manière dont ils ont été traités. Cela complète la disposition existante de l'annexe V, point 3) e), relative à la transparence, qui impose aux États membres de rendre publiques les données relatives aux économies d'énergie dans leurs rapports annuels.

Le deuxième est l'article 10, paragraphe 4, relatif à la nécessité de démontrer l'efficacité des mesures fiscales, qui est examiné dans la section ci-dessous.

6.1. Mesure, contrôle et vérification lors de la déclaration d'un train de mesures

Les rapports prévus à l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791 portent principalement sur la communication des résultats obtenus pour chaque mesure de politique publique. Il est ainsi plus facile de documenter la matérialité [en ce qui concerne la matérialité, voir également l'appendice IX de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658]. Les États membres pourraient recourir à un ensemble de mesures de politique publique ciblant le même secteur et les mêmes types d'actions individuelles (par exemple, un programme de conseil en matière d'énergie et un mécanisme de financement).

La première option pour déclarer les économies d'énergie résultant d'un train de mesures consiste à déclarer celui-ci comme s'il s'agissait d'une seule mesure de politique publique:

— soit en sélectionnant la principale mesure de politique publique dans le train de mesures et en déclarant uniquement les économies réalisées au titre de cette mesure: cela permet d'éviter le risque de double comptabilisation entre des mesures de politique publique qui se chevauchent; seule la mesure de politique publique déclarée devrait être notifiée et documentée conformément aux exigences de l'annexe V;

— soit en déclarant le train de mesures en tant que mesure de politique publique: dans ce cas, la notification et la documentation concernant ce train de mesures devraient préciser en particulier comment la matérialité est garantie, comment la mise en œuvre des actions individuelles résultant du train de mesures est contrôlée et comment la double comptabilisation de la même action individuelle est évitée ou corrigée.

Une deuxième option consiste à déclarer séparément les mesures de politique publique incluses dans le train de mesures. Chaque mesure de politique publique est ensuite notifiée et documentée, et la procédure à suivre pour éviter ou corriger la double comptabilisation doit être expliquée. Ce processus pourrait, par exemple, consister à:

— utiliser une base de données centralisée qui consigne les identifiants des actions individuelles (par exemple, adresses ou numéros d'identification des compteurs électriques) afin d'éviter la double comptabilisation: dans ce cas, les économies d'énergie déclarées pour chaque mesure de politique publique au titre de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791 devraient être corrigées afin de supprimer les économies d'énergie qui seraient comptabilisées plusieurs fois;

— définir des règles pour la répartition des économies d'énergie entre les mesures de politique publique déclarées (par exemple, en fonction des parts de financement fournies).

Les exigences énoncées à l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791 s'appliquent aux trains de mesures au même titre qu'aux mesures de politique publique uniques.

6.2. Mesures fiscales (démonstration de leur efficacité) [article 10, paragraphe 4, de la directive (UE) 2023/1791]

La présente section complète la section 4.2.8, Taxes sur l'énergie ou le CO_2, de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658.

Les nouvelles exigences introduites par l'article 10, paragraphe 4, de la directive (UE) 2023/1791 concernant la démonstration de l'efficacité des mesures fiscales sont équivalentes à l'exigence de matérialité figurant à l'annexe V, point 3) h), de ladite directive pour les EEOS et les mesures alternatives, de sorte que toutes les mesures de politique publique sont traitées sur un pied d'égalité.

Lorsqu'ils notifient une mesure fiscale aux fins de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791, les États membres doivent expliquer comment la conception et la mise en œuvre de cette mesure fiscale garantissent un impact approprié.

Cela pourrait être fait, par exemple, en expliquant comment le taux d'imposition a été fixé et pourquoi des modifications ont été apportées au fil du temps (le cas échéant), en précisant si le motif d'une modification est d'induire effectivement un changement de comportement ou de réduire la charge pesant sur les consommateurs en raison de hausses de prix ou de conditions externes similaires, en vue de réaliser des économies d'énergie. Il conviendrait également d'expliquer comment il est garanti que tous les consommateurs ont la possibilité de modifier leurs comportements, y compris les ménages à faibles revenus ou les consommateurs faisant face à une situation de fractionnement des incitations. Cela pourrait se faire, par exemple, en expliquant comment les mesures d'accompagnement complètent la mesure fiscale en place.

Pour de plus amples explications, voir également la section 7.9 de la présente annexe sur la détermination des économies d'énergie résultant de mesures de taxation.

7. OBLIGATIONS LIÉES AUX RÉVISIONS DE L'ANNEXE V

7.1. Calcul des économies d'énergie aux fins de l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 (part de ménages en situation de précarité énergétique)

L'annexe V, point 1) d), de la directive (UE) 2023/1791 précise que, lors du calcul des économies d'énergie visées à l'article 8, paragraphe 3, de ladite directive, les États membres peuvent estimer ces économies d'énergie sur la base d'estimations techniques «*fondées sur des conditions ou des paramètres normalisés d'occupation et de confort thermique, tels que les paramètres définis dans la réglementation nationale en matière de construction*».

L'amélioration de l'efficacité énergétique dans les logements occupés par les groupes cibles visés à l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 pourrait ne pas entraîner les mêmes réductions de la consommation d'énergie finale que les mêmes actions menées auprès des ménages qui ne sont pas en situation de précarité énergétique. Tel est probablement le cas dans des situations de privation matérielle (par exemple, incapacité à chauffer correctement le logement) avant les mesures d'efficacité énergétique: la consommation d'énergie avant les actions d'efficacité énergétique peut être inférieure à ce qui est estimé sur la base d'hypothèses standard, telles qu'utilisées par exemple dans les certificats de performance énergétique. Par exemple, la température intérieure pourrait être inférieure à celle prévue dans la réglementation en matière de construction; certaines pièces pourraient ne pas être chauffées, ou être chauffées seulement quelques heures par jour, etc. Cette moindre consommation d'énergie par rapport aux hypothèses standard est appelée «*prebound effect*». Dans ces situations, des améliorations de l'efficacité énergétique pourraient être utilisées pour obtenir un confort thermique décent (par exemple, régler le thermostat sur une température plus élevée qu'auparavant; chauffer certaines pièces pendant une durée journalière plus longue, etc.).

Ce phénomène d'augmentation d'un service énergétique (ici le confort) plutôt que de réduction de la consommation d'énergie est généralement appelé effet de rebond direct. Ces deux effets devraient normalement être pris en compte dans le calcul des économies d'énergie déclarées à l'article 8, paragraphe 1. Cela signifie que les économies d'énergie calculées en lien avec les actions visant les groupes prioritaires au titre de l'article 8, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 pourraient être faibles, ce qui créerait un paradoxe par rapport à l'objectif de cette disposition.

L'annexe V, point 1 d), de la directive (UE) 2023/1791 reconnaît que, dans ces situations particulières, l'effet de rebond peut être un effet positif des mesures de politique publique, lorsqu'il contribue à atténuer la précarité énergétique, en permettant aux ménages d'atteindre un confort thermique décent, conformément à la définition de la précarité énergétique figurant à l'article 2, point 52, de ladite directive, qui fait référence à «*des niveaux de base et des niveaux décents de vie et de santé*».

C'est la raison pour laquelle cette disposition impose également aux États membres d'expliquer «*la manière dont le confort est envisagé aux fins des actions menées dans les bâtiments*» dans les précisions de la notification concernant les méthodes de calcul utilisées pour les mesures de politique publique visées à l'article 8. Lorsqu'une partie ou la totalité des améliorations de l'efficacité énergétique sont utilisées pour atteindre le niveau de confort défini comme «décent», celles-ci peuvent être comptabilisées comme des économies d'énergie au titre de l'article 8. La partie des améliorations de l'efficacité énergétique qui serait utilisée pour atteindre un confort allant au-delà des normes décentes doit être considérée comme un effet rebond et être corrigée dans les calculs des économies d'énergie.

Des normes décentes de confort thermique peuvent, par exemple, être définies en fonction des hypothèses relatives au comportement des occupants utilisées dans la réglementation en matière de construction, ou des méthodes de calcul fixées pour les certificats de performance énergétique établis conformément à la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil ([10]).

([10]) Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (JO L 153 du 18.6.2010, p. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2010/31/oj).

7.2. **Démontrer que l'objectif consiste à réaliser des économies d'énergie au stade de l'utilisation finale et fournir la preuve et la documentation attestant que les économies d'énergie sont liées à une mesure de politique publique [annexe V, point 2) a), de la directive (UE) 2023/1791]**

L'annexe V, point 2) a), de la directive (UE) 2023/1791 impose aux États membres:

1) de démontrer que l'un des objectifs des mesures de politique publique consiste à réaliser des économies d'énergie au stade de l'utilisation finale déclarées au titre de l'article 8, paragraphe 1 et

2) de fournir la preuve et la documentation attestant que les économies d'énergie déclarées sont liées à une mesure de politique publique.

Ces exigences complètent les dispositions en matière de matérialité et d'additionnalité figurant dans la directive 2012/27/UE et à l'article 8, paragraphe 14, point c), de la directive (UE) 2023/1791 concernant l'admissibilité des mesures de politique publique (voir section 4.7 de la présente annexe). Les appendices IX et XI de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658 contiennent des orientations sur la matérialité et l'additionnalité.

L'obligation relative aux preuves et à la documentation pourrait également permettre de fournir les justifications supplémentaires nécessaires si les objectifs des mesures ne mentionnent pas explicitement la réalisation d'économies d'énergie au stade de l'utilisation finale. La documentation peut expliquer, par exemple:

— comment la conception d'une incitation garantit son effet déclencheur et comment l'utilisation de l'incitation est contrôlée (par exemple, en évaluant la volonté de payer pour fixer des taux de subvention appropriés; en utilisant une plateforme en ligne pour enregistrer les actions bénéficiant d'une incitation);

— la manière dont la conception d'un accord volontaire fait en sorte que l'engagement mène à l'action (par exemple, avec des incitations et des sanctions suffisamment fortes; des exigences de performance plus ambitieuses que le seuil de référence) et le suivi dont les effets de l'accord volontaire font l'objet (par exemple, au moyen de rapports annuels des parties volontaires et de vérifications effectuées par l'autorité publique chargée de la mise en œuvre ou par un tiers);

— la façon dont une mesure comportementale a été conçue pour faire en sorte que l'information suscite un changement de comportement (par exemple, au moyen d'informations adaptées et d'un retour d'information régulier; en recourant à des essais pilotes pour déterminer les approches les plus efficaces) et la manière de démontrer les effets de la mesure comportementale (par exemple, avec des essais contrôlés randomisés);

— la façon dont une mesure fiscale a été conçue pour assurer son efficacité en ce qui concerne les économies d'énergie (voir également la section 6.2 sur la démonstration de l'efficacité des mesures fiscales).

7.3. **Dérogations [point 2) c) de l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791]**

7.3.1. *Article 9 de la directive 2010/31/UE*

L'annexe V, point 2) c), de la directive (UE) 2023/1791 prévoit que la dérogation applicable aux économies liées à la rénovation des bâtiments existants ([11]) couvre les économies résultant de la mise en œuvre de normes minimales de performance énergétique dans les bâtiments conformément à la directive 2010/31/UE, à condition que le critère de matérialité visé au point 3) h) de l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791 soit respecté. Il s'agit d'une dérogation au principe d'additionnalité, qui prévoit que les économies résultant de la mise en œuvre des obligations découlant du droit de l'Union ne doivent pas être déclarées en tant qu'économies d'énergie aux fins de l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791.

Il convient de veiller tout particulièrement à éviter la double comptabilisation des économies d'énergie résultant de la mise en œuvre de normes minimales de performance énergétique dans les bâtiments et d'autres mesures de politique publique en faveur de la rénovation des bâtiments, telles que les programmes de subventions et les mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique. Une rénovation de bâtiment entreprise pour satisfaire aux normes minimales de performance énergétique en vigueur au niveau national pourrait générer des économies d'énergie qui peuvent être comptabilisées dans le cadre des obligations d'un État membre en matière d'économies d'énergie. Une rénovation de bâtiment entreprise pour satisfaire aux normes minimales de performance énergétique en vigueur au niveau national et soutenue par un programme de subvention pourrait également générer des économies d'énergie qui peuvent être comptabilisées mais elles ne devraient être déclarées qu'une seule fois afin d'éviter une double comptabilisation.

7.3.2. *Articles 5 et 6 de la directive (UE) 2023/1791 (dispositions relatives au secteur public)*

L'annexe V, point 2) c), de la directive (UE) 2023/1791 autorise les États membres à comptabiliser, aux fins de l'article 8 de ladite directive, les économies d'énergie découlant des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique prises dans le secteur public conformément aux articles 5 et 6 de ladite directive, pour autant qu'elles soient conformes aux exigences de l'annexe V de la directive. Par exemple, la rénovation d'un bâtiment du secteur public pourrait générer des économies d'énergie qui sont comptabilisées dans le cadre des obligations d'un État membre en matière d'économies d'énergie et contribuer également à la réalisation des obligations auxquelles est soumis le secteur public d'un État membre en matière d'économies d'énergie.

([11]) Voir la section 7.3 relative à l'«additionnalité» dans l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658.

7.4. **Dispositions réglementaires d'urgence [point 2) d) de l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791]**

En vertu de la disposition figurant à l'annexe V, point 2) d), de la directive (UE) 2023/1791, les mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique visant à réduire la demande de gaz de 15 % entre août 2022 et mars 2023 ([12]), prolongées par la suite jusqu'en mars 2024 ([13]), et à parvenir à une réduction moyenne de la consommation brute d'électricité d'au moins 5 % par heure pendant les heures de pointe ([14]) entre décembre 2022 et mars 2023, peuvent être prises en compte dans le cadre des obligations des États membres en matière d'économies d'énergie.

Cette disposition limite l'admissibilité des mesures de politique publique aux mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique, en excluant explicitement les économies d'énergie résultant de mesures de rationnement ou de restriction qui n'améliorent pas l'efficacité énergétique. Les termes «mesures de rationnement» et «mesures de restriction» ne sont définis ni dans la directive (UE) 2023/1791 ni dans d'autres actes législatifs de l'Union. Dans ce contexte, il convient de considérer ces mesures comme des mesures limitant temporairement la quantité d'énergie fournie aux consommateurs, par exemple en obligeant — ou en incitant — un consommateur industriel à réduire sa consommation d'énergie en mettant à l'arrêt un processus de production ou en demandant aux consommateurs du marché de détail d'éviter de consommer de l'énergie pendant certaines périodes. Ces mesures de rationnement ou de restriction pourraient également être des mesures qui ont une incidence indirecte sur la consommation d'énergie, par exemple lorsqu'elles consistent à limiter les heures ou les jours d'ouverture des magasins ou des services publics.

7.5. **Partage de l'effort [annexe V, point 2) e), de la directive (UE) 2023/1791]**

En vertu de la disposition figurant à l'annexe V, point 2) e), de la directive (UE) 2023/1791, les mesures de politique en matière d'efficacité énergétique qui permettent à la fois d'économiser l'énergie et de réduire les émissions, qui relèvent du champ d'application du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil ([15]) peuvent générer des économies d'énergie qui peuvent être comptabilisées aux fins de l'obligation en matière d'économies d'énergie, à condition qu'elles soient conformes aux autres dispositions de l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791. Cela ne modifie pas l'admissibilité des mesures de politique publique ni le calcul des économies d'énergie par rapport à la directive précédente.

7.6. **Interactions avec le SEQE de l'UE [annexe V, point 2) f), de la directive (UE) 2023/1791]**

7.6.1. *Clarification concernant l'additionnalité du SEQE de l'UE et son application aux nouveaux secteurs*

L'annexe V, point 2) f), de la directive (UE) 2023/1791 dispose que les économies d'énergie résultant de mesures de politique en matière d'efficacité énergétique dans les secteurs relevant des systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE peuvent être prises en compte, pour autant qu'elles soient conformes aux règles de l'annexe V relatives au calcul des économies d'énergie (y compris l'exclusion des combustibles fossiles, voir section 7.7 de la présente annexe). Cela signifie que les économies d'énergie relatives aux carburants relevant de la directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil ([16]) (c'est-à-dire le nouveau SEQE de l'UE dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'industrie) peuvent être traitées de la même manière que les économies d'énergie liées à l'électricité dans ces secteurs, de même que les économies liées aux combustibles dans les grandes installations industrielles, relevant du SEQE de l'UE existant, à savoir la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil ([17]).

([12]) Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz (JO L 206 du 8.8.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1369/oj).

([13]) Règlement (UE) 2023/706 du Conseil du 30 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2022/1369 en ce qui concerne la prolongation de la période de réduction de la demande pour les mesures de réduction de la demande de gaz et le renforcement de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre de ces mesures et du suivi de cette mise en œuvre (JO L 93 du 31.3.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/706/oj).

([14]) Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie (JO L 261 I du 7.10.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1854/oj).

([15]) Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 (JO L 156 du 19.6.2018, p. 26, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/842/oj).

([16]) Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union (JO L 130 du 16.5.2023, p. 134, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj).

([17]) Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj).

Les systèmes d'échange de quotas d'émission peuvent entraîner une hausse des prix de l'énergie, ce qui a des répercussions sur les comportements d'investissement et de consommation, dont il faut tenir compte pour garantir l'additionnalité et la matérialité des économies d'énergie résultant des mesures de politique en matière d'efficacité énergétique. Par exemple, dans les cas suivants:

— lorsqu'ils conçoivent des programmes dans le secteur industriel, les États membres pourraient fixer des délais minimaux d'amortissement, par exemple de plus de 3 ans. Si, afin de soutenir les actions en faveur de l'efficacité énergétique dans le secteur industriel, les prix de l'énergie augmentent, ce qui raccourcira automatiquement les délais d'amortissement des actions en faveur de l'efficacité énergétique, cela risquerait d'empêcher certaines d'entre elles de bénéficier du soutien fourni par les mesures de politique publique;

— lorsqu'ils évaluent l'incidence d'une mesure de politique comportementale, les États membres pourraient utiliser les élasticités des prix pour estimer l'incidence des modifications des prix de l'énergie, y compris le SEQE, sur la consommation d'énergie. Cet effet pourrait ensuite être compensé avec les variations observées de la consommation d'énergie. Le recours à des essais randomisés contrôlés permettrait de tenir automatiquement compte de l'évolution des prix de l'énergie, en supposant que les mêmes prix s'appliquent de la même manière à tous les individus, qu'ils soient concernés ou non par la mesure de politique publique. De plus amples informations sur le calcul des économies d'énergie découlant de mesures comportementales figurent à l'appendice VI de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658.

Le nouvel article 30 *sexies* de la directive 2003/87/CE permet aux États membres d'exempter, jusqu'en 2030, les entités réglementées de l'obligation de restituer des quotas dans les secteurs couverts par le nouveau SEQE de l'UE, à condition qu'elles soient soumises à une taxe carbone nationale en vigueur pour les années 2027 et 2030 au moins aussi élevée que le prix moyen de clôture des enchères. Lorsqu'un État membre a opté pour cette dérogation, les économies d'énergie résultant des mesures fiscales nationales couvertes par le SEQE de l'UE ne pourront être comptabilisées que si le taux de taxation est supérieur au prix de clôture moyen des enchères et uniquement pour la différence entre le taux de taxation et le prix des enchères.

En particulier:

— Les économies d'énergie ne doivent pas être comptabilisées lorsqu'elles découlent d'actions en faveur de l'efficacité énergétique menées dans des installations relevant du SEQE de l'UE s'il n'existe pas de mesures de politique publique nationales pouvant être prises en compte aux fins de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791.

— De même, les économies d'énergie ne doivent pas être comptabilisées lorsqu'elles découlent d'actions en faveur de l'efficacité énergétique mises en œuvre en raison d'une augmentation du prix de l'électricité résultant du SEQE de l'UE (et avec l'extension de l'échange de quotas d'émission, de l'augmentation des prix d'autres produits énergétiques finaux) s'il n'existe pas de mesures de politique publique nationales.

— Les économies d'énergie pourraient être comptabilisées lorsqu'il existe une mesure de politique publique nationale. Par exemple, les systèmes de certificats blancs, les accords volontaires et les programmes de subvention pourraient soutenir des actions en faveur de l'efficacité énergétique dans les installations relevant du SEQE de l'UE, sauf si les installations bénéficient d'une allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du SEQE de l'UE et sont soumises à des obligations au titre de l'article 11 de la directive (UE) 2023/1791 (voir section 7.6.2 de la présente annexe).

— De même, les économies d'électricité résultant par exemple de mesures de politique publique nationales en faveur de l'adoption d'appareils électriques économes en énergie pourraient être prises en compte, ainsi que les économies d'énergie résultant de mesures de politique publique nationales portant sur les combustibles couverts par l'extension du système d'échange de quotas d'émission, sous réserve de leur conformité avec les dispositions excluant les économies d'énergie liées à la technologie de combustion des combustibles fossiles (voir section 7.7 de la présente annexe).

— Les économies d'énergie résultant de mesures fiscales nationales pourraient être comptabilisées si la dérogation prévue dans le cadre de l'extension du SEQE de l'UE (article 30 *sexies* de la directive 2003/87/CE) n'a pas été appliquée. Si la dérogation a été appliquée, seule la différence entre le taux de taxation et le prix moyen des enchères peut être utilisée pour estimer les économies d'énergie pouvant être prises en compte.

— Lorsqu'ils élaborent des mesures de politique publique et estiment leurs économies d'énergie, les États membres doivent prendre en considération l'incidence du SEQE de l'UE sur les prix des vecteurs énergétiques afin de garantir le respect des principes d'additionnalité et de matérialité.

L'annexe V, point 2) f), de la directive (UE) 2023/1791 et l'article 9, paragraphe 9, de ladite directive prévoient également que, si une entité est une partie obligée soumise à un mécanisme national d'obligations en matière d'efficacité énergétique au titre de l'article 9 de ladite directive et du SEQE de l'UE appliqué dans les secteurs des bâtiments et du transport routier, le système de contrôle et de vérification doit permettre de faire en sorte que le prix du carbone répercuté lorsque le combustible est mis à la consommation soit pris en considération dans le calcul et dans la déclaration d'économies d'énergie des mesures d'économies d'énergie de cette entité.

Ces dispositions mettent en évidence une exigence liée au SEQE de l'UE dans les secteurs des bâtiments et du transport routier, qui doit également s'appliquer à d'autres dispositions du droit de l'Union, énoncée à l'annexe V, point 2) b), de la directive (UE) 2023/1791 et selon laquelle il doit être démontré que les économies d'énergie s'ajoutent à celles qui auraient de toute façon été générées sans l'activité des parties obligées, volontaires ou délégataires ou des autorités chargées de la mise en œuvre.

Étant donné que les parties obligées répercutent les coûts d'achat des quotas du SEQE de l'UE, les prix de l'énergie seront plus élevés qu'en l'absence du SEQE de l'UE, ce qui aura une incidence sur la consommation et la demande d'énergie. La répercussion du prix du carbone dans le cadre du SEQE de l'UE sur les combustibles utilisés dans les secteurs du bâtiment et du transport routier fera augmenter les prix de l'énergie de la même manière que la répercussion du prix du carbone dans le cadre du SEQE de l'UE sur le secteur de l'électricité a une incidence sur le prix de l'électricité. Il en va de même pour l'application de taux minimaux de taxation, au titre de la directive 2003/96/CE du Conseil ([18]), à plusieurs carburants. Dans tous ces cas, il convient de tenir compte de la hausse des prix de l'énergie découlant de l'application du droit de l'Union lors de l'examen de l'additionnalité des mesures nationales de politique publique qui permettent des économies d'énergie. Dans la pratique, les États membres devraient examiner si l'augmentation du prix de l'énergie signifie que certaines actions en matière d'efficacité énergétique auraient lieu même en l'absence de mesure nationale. Si tel est le cas, les économies d'énergie en question ne pourraient pas être comptabilisées aux fins de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791.

7.6.2. *Non-additionnalité des économies d'énergie liées à l'accès à l'allocation gratuite de quotas du SEQE de l'UE*

L'annexe V, point 2) f), de la directive (UE) 2023/1791 prévoit que les États membres ne peuvent comptabiliser que les économies d'énergie qui vont au-delà de la mise en œuvre des actions liées à l'allocation de quotas à titre gratuit en vertu de la directive SEQE-UE.

L'article 10 *bis* de la directive SEQE-UE dispose que: «*Si une installation est concernée par l'obligation d'effectuer un audit énergétique ou de mettre en œuvre un système de management de l'énergie certifié en vertu de [l'article 11 de la directive sur l'efficacité énergétique] et si les recommandations du rapport d'audit ou du système de management de l'énergie certifié ne sont pas appliquées, à moins que le délai d'amortissement des investissements correspondants ne dépasse trois ans ou que le coût de ces investissements ne soit disproportionné, la quantité de quotas alloués à titre gratuit est réduite de 20 %. La quantité de quotas alloués à titre gratuit n'est pas réduite si l'exploitant démontre qu'il a mis en œuvre d'autres mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre équivalentes à celles qui sont recommandées dans le rapport d'audit ou dans le système de management de l'énergie certifié pour l'installation concernée.*».

La disposition énoncée à l'annexe V, point 2) f), de la directive (UE) 2023/1791 exclut explicitement les économies d'énergie résultant de mesures que les exploitants d'installations industrielles devraient prendre pour obtenir l'allocation intégrale de quotas du SEQE de l'UE à titre gratuit ([19]). Les installations concernées sont limitées à celles qui relèvent de l'article 11 de la directive (UE) 2023/1791. Les économies d'énergie concernées sont celles recommandées dans le rapport d'audit ou dans le système de management de l'énergie certifié, sauf si:

1) le délai d'amortissement est supérieur à trois ans;

2) les coûts d'investissement sont disproportionnés ou

3) une autre mesure de réduction des émissions de gaz à effet de serre équivalente a été mise en œuvre, par exemple l'utilisation de gaz à faible teneur en carbone dans un processus industriel.

En fin de compte, il appartient aux autorités de régulation chargées de l'allocation des quotas du SEQE de l'UE à titre gratuit de déterminer si, pour des mesures particulières, les délais d'amortissement dépassent trois ans, les coûts d'investissement sont disproportionnés ou si des réductions équivalentes des émissions de gaz à effet de serre ont été réalisées. Les États membres devraient veiller à ce que les régulateurs ne déclarent que les économies d'énergie qui vont au-delà de la mise en œuvre des mesures nécessaires pour que les installations reçoivent la totalité de leur allocation de quotas à titre gratuit.

([18]) Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/96/oj).

([19]) Seules les recommandations relatives au processus industriel devraient être prises en compte pour ce qui est de la conditionnalité de l'allocation de quotas à titre gratuit. De plus amples informations sont fournies dans le document d'orientation n° 12 sur la méthode harmonisée d'allocation de quotas à titre gratuit pour le SEQE de l'UE — révision de 2024: https://climate.ec.europa.eu/document/download/6bdefaa1-2aa8-4306-a4a2-4eb7d751f5ae_en?filename=12_gd12_eneff_conditionality_en.pdf.

7.7. **Exclusion des combustibles fossiles**

L'annexe V, points 2) h), i), j) et m), de la directive (UE) 2023/1791 introduit des restrictions concernant la prise en compte des économies d'énergie et des mesures de politique publique liées aux technologies utilisant la combustion directe de combustibles fossiles aux fins du respect de l'obligation en matière d'économies d'énergie ([20]).

Le schéma présenté à la figure 1 permet d'évaluer si les économies d'énergie liées à l'utilisation de la combustion directe de combustibles fossiles peuvent être comptabilisées aux fins des articles 8, 9 et 10 et de l'article 28, paragraphe 11, de la directive (UE) 2023/1791, à l'issue de deux tests successifs : le premier concerne l'admissibilité de la mesure de politique publique et le deuxième la possibilité de prendre en compte les économies d'énergie résultant de cette mesure de politique publique.

([20]) La proposition de refonte de la directive PEB a introduit une restriction de portée générale concernant les régimes d'aide publique aux technologies utilisant la combustion de combustibles fossiles dans le secteur du bâtiment. Il conviendra également d'examiner l'accord final sur ces dispositions figurant dans la refonte de la directive PEB dans le contexte de l'obligation en matière d'économies d'énergie prévue à l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791.

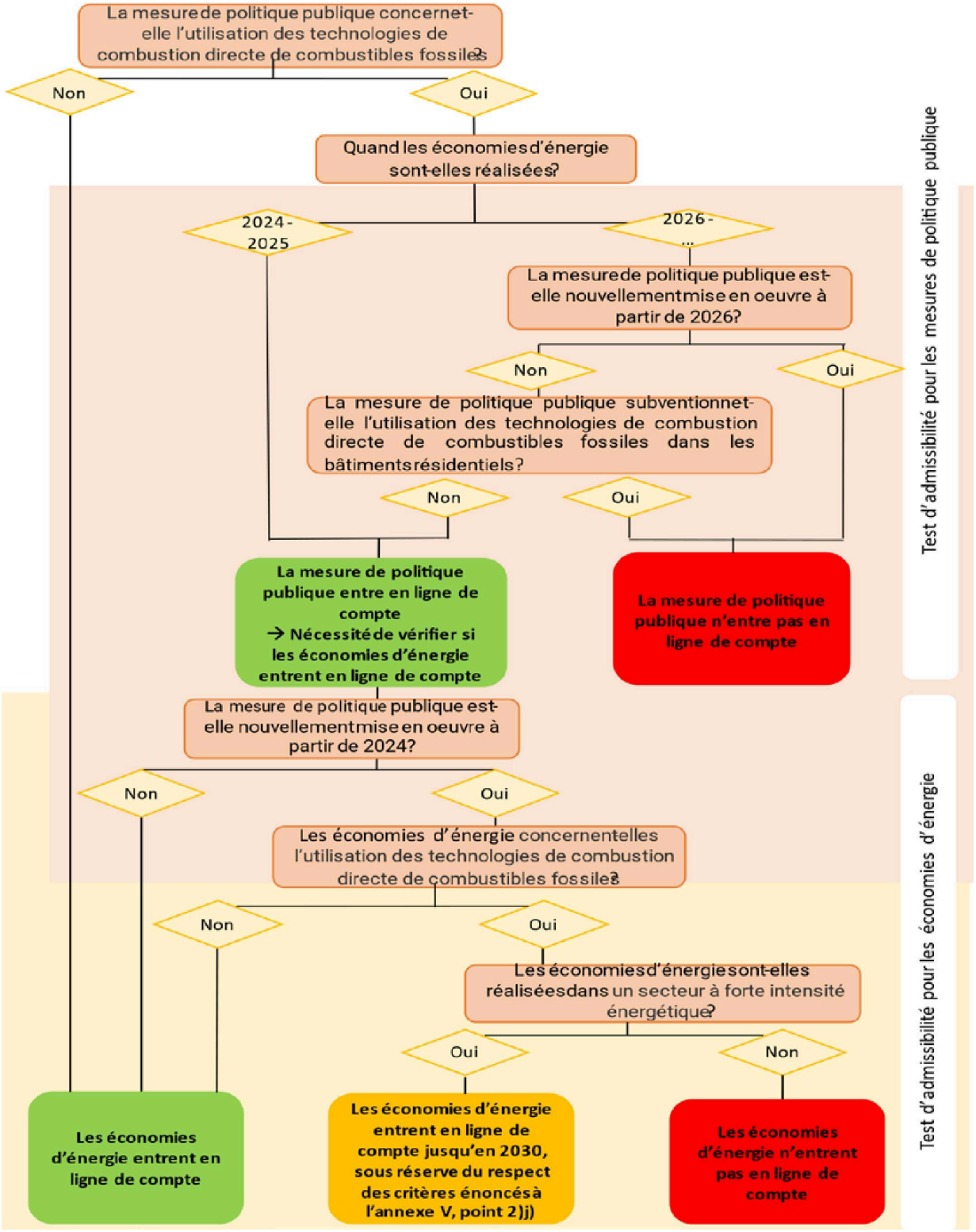

La mesure de politique publique concerne-t-elle l'utilisation des technologies de combustion directe de combustibles fossiles?
Non
Oui
Quand les économies d'énergie sont-elles réalisées?
2024 - 2025
2026 - ...
La mesure de politique publique est-elle nouvellement mise en oeuvre à partir de 2026?
Non
Oui
La mesure de politique publique subventionne-t-elle l'utilisation des technologies de combustion directe de combustibles fossiles dans les bâtiments résidentiels?
Non
Oui
La mesure de politique publique entre en ligne de compte → Nécessité de vérifier si les économies d'énergie entrent en ligne de compte
La mesure de politique publique n'entre pas en ligne de compte
La mesure de politique publique est-elle nouvellement mise en oeuvre à partir de 2024?
Non
Oui
Les économies d'énergie concernent-elles l'utilisation des technologies de combustion directe de combustibles fossiles?
Non
Oui
Les économies d'énergie sont-elles réalisées dans un secteur à forte intensité énergétique?
Oui
Non
Les économies d'énergie entrent en ligne de compte
Les économies d'énergie entrent en ligne de compte jusqu'en 2030, sous réserve du respect des critères énoncés à l'annexe V, point 2)j)
Les économies d'énergie n'entrent pas en ligne de compte
Test d'admissibilité pour les mesures de politique publique
Test d'admissibilité pour les économies d'énergie

Figure 1

Possibilité de prendre en compte les économies d'énergie résultant de mesures de politique publique concernant l'utilisation de technologies utilisant des combustibles fossiles ([21])

Le considérant 65 de la directive (UE) 2023/1791 précise que ces dispositions s'appliquent aux cas où les États membres soutiennent l'adoption de technologies performantes à base de combustibles fossiles (telles que les chaudières à combustibles fossiles ou les véhicules fonctionnant à l'essence) ou le remplacement précoce de ces technologies par des produits similaires. De l'avis de la Commission, cela signifie que:

— la restriction ne s'applique pas à l'utilisation indirecte de combustibles fossiles, par exemple les travaux d'isolation d'un bâtiment, qui permettent de réduire la consommation de combustibles fossiles, ou l'utilisation d'électricité produite à l'aide de combustibles fossiles pour faire fonctionner de nouveaux équipements;

— les mesures de politique publique visant à modifier les comportements ou à susciter des changements organisationnels afin de réduire la consommation de combustibles fossiles d'installations ou d'équipements existants, telles que les campagnes de promotion de la conduite écologique ou du covoiturage, peuvent toujours entrer en ligne de compte;

— les mesures visant à améliorer l'efficacité des équipements existants peuvent être prises en compte si elles n'impliquent pas d'investissements supplémentaires en capital dans les équipements. Par exemple, les mesures destinées à promouvoir l'abaissement de la température de l'eau de chauffage dans le parc existant de chaudières à combustibles fossiles peuvent entrer en ligne de compte mais pas celles qui financent la modernisation des moteurs utilisant des combustibles fossiles.

Si une mesure de politique publique est entrée en vigueur avant l'application des restrictions, elle peut générer des économies jusqu'à la fin de la période. Par exemple, s'il existait un régime de subventions en faveur de l'installation d'une chaudière à combustibles fossiles en janvier 2023, l'État membre peut comptabiliser les économies d'énergie générées par cette installation pendant une durée maximale de 8 ans (2023-2030), pour autant que les autres conditions énoncées à l'annexe V soient respectées.

Ce qui figure dans la présente section et dans la directive (UE) 2023/1791 est sans préjudice des obligations incombant aux États membres en vertu du règlement (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil ([22]) établissant un cadre pour l'étiquetage énergétique, en particulier son article 7, paragraphe 2, et de la disposition relative à la suppression progressive des incitations en faveur de l'installation de chaudières à combustibles fossiles dans les bâtiments figurant à l'article 15 de la proposition de refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments ([23]) (proposition de refonte de la directive PEB). Si elle est adoptée, cette disposition figurant dans la refonte de la directive PEB devra être examinée dans le contexte de l'obligation en matière d'économies d'énergie prévue à l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791.

7.7.1. *Choix des mesures stratégiques*

L'annexe V, point 2) h) i), de la directive (UE) 2023/1791 prévoit que les mesures de politique publique «concernant l'utilisation des technologies de combustion directe de combustibles fossiles qui sont nouvellement mises en œuvre à compter du 1er janvier 2026» n'entrent pas en ligne de compte. Tel serait le cas même si la mesure de politique publique en question permet également de réaliser des économies d'énergie grâce à des technologies utilisant des combustibles non fossiles. De l'avis de la Commission, le terme «nouvellement mises en œuvre» signifie que la restriction s'applique tant aux nouvelles mesures de politique publique qu'aux mesures existantes qui entrent dans un nouveau cycle de mise en œuvre. Par exemple, si un régime de subvention dépend d'une décision budgétaire annuelle, la restriction ne s'appliquerait qu'à partir de la date à laquelle un nouveau budget est alloué, même si cela se produit après le 1er janvier 2026.

L'annexe V, point 2) h) ii), de la directive (UE) 2023/1791 prévoit que les mesures de politique publique «subventionnant l'utilisation des technologies de combustion directe de combustibles fossiles dans les bâtiments résidentiels à compter du 1er janvier 2026» n'entrent pas en ligne de compte. De l'avis de la Commission, cela signifie que, dans le secteur résidentiel, la restriction s'applique à partir du 1er janvier 2026, que la mesure de politique publique soit «nouvellement mise en œuvre» ou non. Par exemple, un régime de subvention ne pourrait plus entrer en ligne de compte à partir du 1er janvier 2026 si au moins une des actions qu'il prévoit promeut l'installation de systèmes de chauffage à combustibles fossiles dans le secteur résidentiel, même avant le début d'un nouveau cycle de mise en œuvre.

([21]) Ce diagramme repose sur l'hypothèse qu'aucun autre facteur n'a d'incidence sur la possibilité de prendre en compte les économies d'énergie.

([22]) Règlement (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2017 établissant un cadre pour l'étiquetage énergétique et abrogeant la directive 2010/30/UE (JO L 198 du 28.7.2017, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1369/oj).

([23]) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), COM(2021) 802 final.

7.7.2. *Comptabilisation des économies d'énergie résultant de mesures de politique publique admissibles*

L'annexe V, point 2) i), de la directive (UE) 2023/1791 prévoit que les économies d'énergie résultant de mesures de politique publique concernant l'utilisation de la combustion directe de combustibles fossiles n'entrent pas en ligne de compte si les mesures de politique publique sont «nouvellement mises en œuvre» à partir du 1er janvier 2024. Cette date est également citée à l'annexe V, point 2) m). Selon la Commission, cela s'applique aux actions entreprises dans le cadre de mesures de politique publique «nouvellement mises en œuvre», même si les méthodes de calcul étaient en place avant le début de la nouvelle période de mise en œuvre.

Dans le cas de mesures de politique publique favorisant la combinaison de technologies, la part des économies d'énergie liées à la technologie de combustion des combustibles fossiles n'entre pas en ligne de compte à compter du 1er janvier 2024. À partir de 2026, le caractère «mixte» (c'est-à-dire soutenant également une technologie qui utilise directement des combustibles fossiles) de la mesure exclurait la mesure dans sa totalité, ce qui éliminerait toute difficulté liée à la comptabilisation.

Les économies d'énergie résultant des technologies de combustion directe de combustibles fossiles améliorant l'efficacité énergétique dans les entreprises à forte intensité énergétique dans le secteur industriel sont couvertes par une dérogation spécifique au titre de l'annexe V, point 2) j), de la directive (UE) 2023/1791. Ces économies d'énergie ne peuvent être prises en compte que si elles remplissent un certain nombre de conditions énoncées dans cette disposition. La dérogation est subordonnée à la condition que l'audit énergétique apporte la preuve qu'il est techniquement impossible de recourir à une autre solution pour remplacer la combustion directe de combustibles fossiles dans une application donnée du secteur à forte intensité énergétique (par exemple, en raison d'une très haute température nécessaire pour les processus industriels).Les résultats de l'audit devraient également prouver que la technologie liée à la combustion directe de combustibles fossiles faisant l'objet de la dérogation n'augmente pas la quantité d'énergie nécessaire ou la capacité d'une installation, que la technologie est conforme à la législation de l'Union correspondante la plus récente se rapportant aux performances en matière d'émissions et qu'elle n'entraîne pas d'effets de verrouillage technologique et garantisse la compatibilité future avec les carburants et technologies de substitution neutres pour le climat. En outre, sur la base des résultats de l'audit, il convient d'élaborer un plan de mise en œuvre comprenant toutes les actions recommandées, avec un temps de retour sur l'investissement de 5 ans ou moins.

7.8. **Dispositions en faveur des technologies solaires thermiques**

L'annexe V, point 2) l), de la directive (UE) 2023/1791 précise que «la chaleur produite par les technologies solaires thermiques à partir du rayonnement solaire peut être exclue de la consommation d'énergie au stade de l'utilisation finale». Cette disposition est conforme à la manière dont la chaleur ambiante est prise en compte pour les pompes à chaleur, ce qui garantit que les deux technologies, les technologies solaires thermiques et les pompes à chaleur, sont traitées sur un pied d'égalité.

L'eau chaude générée par l'installation solaire thermique ne peut pas contribuer à l'approvisionnement en énergie du système énergétique global. Par conséquent, la demande d'énergie au niveau du système énergétique est réduite par l'installation solaire thermique. C'est pourquoi la chaleur produite par les technologies solaires thermiques peut être prise en compte dans le calcul des économies d'énergie au stade de l'utilisation finale liées à une utilisation finale donnée (par exemple, l'eau chaude sanitaire).

Les économies d'énergie réalisées grâce aux installations solaires thermiques qui peuvent entrer en ligne de compte sont limitées à la quantité d'énergie nécessaire pour une utilisation finale donnée et pas pour l'ensemble de la production de chaleur de l'installation solaire thermique.

L'électricité produite à partir de panneaux solaires photovoltaïques sur site ne peut pas entrer en ligne de compte pour les économies d'énergie au stade de l'utilisation finale aux fins de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791. La précision ajoutée à l'annexe V, point 2) l), de la directive (UE) 2023/1791 concerne spécifiquement l'harmonisation des règles applicables aux dispositifs produisant de la chaleur (pompes à chaleur et technologies solaires thermiques). Elle n'inclut pas le cas de l'électricité produite sur place, notamment parce que l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791 porte essentiellement sur les économies d'énergie au stade de l'utilisation finale, et que l'énergie solaire photovoltaïque ne réduit pas la consommation d'énergie au stade de l'utilisation finale. Le solaire photovoltaïque modifie la source à partir de laquelle est produite l'électricité, mais ne réduit pas la consommation d'électricité des appareils, de l'éclairage, des véhicules électriques ou d'autres utilisations finales.

7.9. **Détermination des économies d'énergie découlant de mesures fiscales**

7.9.1. *Utilisation des élasticités et chevauchements avec d'autres mesures de politique publique et avec d'autres dispositions législatives de l'Union*

L'appendice IV de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658 fournit déjà des orientations sur les exigences énoncées à l'annexe V, points 4) a), b) et c), de la directive (UE) 2023/1791, en ce qui concerne le calcul des économies d'énergie découlant de mesures de taxation. Ces exigences ont été complétées par des exigences nouvelles ou révisées à l'annexe V, points 4) b), d) et f), de la directive (UE) 2023/1791, examinées dans la présente section, ainsi que par un nouveau point 4) e) de l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791, examiné dans la section suivante.

Les dispositions de l'annexe V, point 4), de la directive (UE) 2023/1791 concernant la méthode et l'utilisation des élasticités pour calculer les économies d'énergie résultant de mesures de taxation ont été révisées afin de clarifier et de mettre en évidence l'aspect suivant:

— seules les données concernant l'élasticité à court terme devraient être utilisées pour évaluer les économies d'énergie résultant de mesures fiscales qui peuvent entrer en ligne de compte au titre de l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791 [nouveau point 4) d) de l'annexe V]: les données concernant l'élasticité à long terme ne devraient pas être utilisées à cette fin, sauf s'il est possible de justifier comment une double comptabilisation des économies d'énergie liées à d'autres actes législatifs de l'Union et d'autres mesures de politique publique visées à l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2023/1791 a été évitée ou corrigée [point 4) b) révisé de l'annexe V].

— Les autres actes législatifs de l'Union à prendre en considération en ce qui concerne les risques de chevauchement et de double comptabilisation doivent comprendre, en tout état de cause, la législation mentionnée à l'annexe V, point 2) f), de la directive (UE) 2023/1791 [à savoir le règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil ([24]) et la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil ([25])], ainsi qu'à l'annexe V, points 4) a) et f), de la directive (UE) 2023/1791 [respectivement la directive 2003/96/CE et la directive 2006/112/CE du Conseil ([26]), et la directive (UE) 2023/959].

— Les données concernant l'élasticité à court terme utilisées dans les calculs doivent être applicables à l'État membre qui déclare les économies d'énergie et fondées sur des études d'accompagnement réalisées par un institut indépendant [point 4) b) révisé de l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791].

Ces dispositions visent à éviter toute double comptabilisation lorsque les données concernant l'élasticité sont utilisées pour estimer les économies d'énergie. Par exemple, les données concernant l'élasticité tant à court terme qu'à long terme pourraient être utilisées pour estimer les économies d'énergie dans le cas d'une mesure de politique fiscale pour laquelle toutes les mesures ou exigences qui se chevauchent ont été prises en compte, au niveau de l'Union comme à celui des États membres. Cela impliquerait de tenir compte du niveau minimal de taxation requis par la directive 2003/96/CE et d'autres mesures de politique publique ayant une incidence sur les décisions d'investissement et les économies d'énergie qui en découlent. Au niveau de l'Union, les principales mesures de politique publique sont celles qui concernent l'écoconception, la réglementation relative aux émissions de CO_2 des véhicules et les exigences en matière d'audit énergétique prévues par la directive sur l'efficacité énergétique. Au niveau des États membres, les mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique, les programmes de subvention et les accords volontaires pourraient figurer parmi les mesures de politique publique donnant lieu à un chevauchement. En cas de chevauchement entre les mesures de politique fiscale et d'autres mesures de politique publique ayant une incidence sur les décisions d'investissement, les États membres ne devraient utiliser que des estimations de l'élasticité à court terme pour calculer l'incidence de la mesure fiscale. Les estimations de l'élasticité à long terme ne devraient être utilisées que si les économies n'ont pas été déclarées au titre des mesures de politique publique nationales donnant lieu à un chevauchement. Il est ainsi possible d'éviter une double comptabilisation.

L'appendice IV de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658 fournit des orientations supplémentaires sur les points relatifs à l'évaluation des économies d'énergie résultant de mesures fiscales et au calcul de l'élasticité à court terme dans le contexte de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791.

Il convient également de noter qu'en vertu de l'annexe III, point 3.3 f), du règlement (UE) 2018/1999, les États membres doivent fournir des informations sur leur méthode de calcul, y compris les élasticités des prix qu'ils ont utilisées et la manière dont elles ont été déterminées, conformément à l'annexe V, point 4), de la directive (UE) 2023/1791. Par conséquent, il convient également de tenir compte des nouvelles exigences mises en évidence dans la présente section de l'annexe pour les informations et justifications fournies dans les notifications et les rapports des États membres.

([24]) Règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO_2 pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011 (JO L 111 du 25.4.2019, p. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/631/oj).

([25]) Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie (JO L 285 du 31.10.2009, p. 10, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/125/oj).

([26]) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj).

7.9.2. *Effets distributifs et atténuation de ces effets*

Le point 4) de l'annexe V de la directive (UE) 2023/1791 est complété par un nouveau point e) qui impose aux États membres de déterminer les effets distributifs de la fiscalité et des mesures équivalentes sur les groupes cibles visés à l'article 8, paragraphe 3, de ladite directive. Il impose également aux États membres de démontrer les effets des mesures d'atténuation mises en œuvre conformément à l'article 24, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791.

La Commission estime qu'il pourrait y avoir des effets distributifs entre catégories de revenus (équité verticale) ou au sein d'une même catégorie de revenus (équité horizontale). Ce dernier cas peut se présenter, par exemple, lorsque le poids de l'énergie dans le budget de ménages ayant des revenus similaires est différent en raison de leur situation géographique (par exemple selon l'ancienneté du parc immobilier ou les conditions climatiques dans la zone où ils se trouvent).

L'annexe V, point 4) e), de la directive (UE) 2023/1791 concerne plus particulièrement le risque d'aggravation de la précarité énergétique lié aux mesures fiscales. L'évaluation devrait donc porter en priorité sur les effets distributifs directs. Pour effectuer une telle évaluation (analyse de l'incidence directe) on a généralement recours à la modélisation microéconomique, en examinant l'incidence de la taxation sur la part des dépenses d'énergie par rapport aux revenus ou aux dépenses totales, selon les catégories de revenus ou de dépenses. Les principales sources de données pour cette évaluation sont généralement les enquêtes sur le budget des ménages. L'incidence négative (ou positive) quantifiée de la taxation est fondée sur les dimensions des revenus, la variation compensatoire étant utilisée comme indice, et montre de quel montant les dépenses totales moyennes des ménages à faibles revenus auraient dû augmenter/diminuer au cours de l'année cible (2030) pour maintenir le ratio des dépenses absolues de l'année de référence par rapport à la moyenne globale des dépenses énergétiques. Toutefois, l'introduction de certaines mesures de politique publique ne fait généralement pas augmenter les dépenses totales en énergie, mais entraîne plutôt de nouveaux coûts d'investissement pour les ménages. Il convient donc de calculer, au moyen de la variation compensatoire (perte de bien-être), de quel montant les revenus d'un ménage devraient augmenter pour que celui-ci conserve le même niveau de bien-être, les États membres devant alors démontrer quelle incidence négative aurait l'introduction d'une taxation qui ne serait pas accompagnée de mesures d'aide financière destinées à couvrir la charge accrue pesant sur les revenus.

Il est aussi possible, pour mieux rendre compte des effets distributifs, de les calculer en se fondant sur la consommation d'énergie du premier ou deuxième quintile (ou décile) de revenus, ou les deux, ces derniers étant exprimés dans les statistiques de l'Union. Cela nécessite de micromodéliser l'imputation de la consommation d'énergie dans chaque catégorie de revenus, mais permettrait d'isoler plus précisément les effets de la taxation.

Parmi les mesures d'atténuation des effets distributifs des mesures fiscales, citons les mesures de soutien financier (par exemple, des taux de taxation réduits, des tarifs sociaux, des transferts ou compensations) et des mesures ciblées visant à améliorer l'efficacité énergétique. Les taux de taxation réduits et les tarifs sociaux font diminuer l'effet en matière d'économies d'énergie des mesures fiscales. Par conséquent, des mesures de transfert ou de compensation seraient plus conformes à l'objectif d'économies d'énergie. Toutefois, si elles interviennent après le paiement de l'énergie ou sont conditionnées à l'introduction d'une demande, leur efficacité pourrait être moindre lorsqu'il s'agit d'atteindre les catégories touchées et d'atténuer les effets distributifs. De même, les ménages vulnérables ayant des besoins élevés de consommation d'énergie pourraient ne pas bénéficier d'une compensation suffisante pour des dépenses supplémentaires inévitables. Les mesures en matière d'efficacité énergétique qui ciblent les ménages à faibles revenus font baisser le coût des services énergétiques pour les ménages bénéficiaires de ces mesures et réduisent la nécessité de prendre des mesures d'atténuation qui requièrent un soutien financier sans amélioration de l'efficacité énergétique. Si le nombre de ménages appartenant à des catégories prioritaires concernées par les mesures fiscales est supérieur au nombre de ménages pouvant bénéficier d'actions en faveur de l'efficacité énergétique suffisamment approfondies avant le début de la mesure fiscale, il est probable qu'il sera nécessaire, à court et à moyen terme, de combiner mesures de politique publique visant à améliorer l'efficacité énergétique et mesures de soutien financier. En tout état de cause, les États membres doivent démontrer que les mesures d'atténuation servent l'objectif d'économie d'énergie pour que les économies réalisées entrent en ligne de compte aux fins de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791.

Conformément à l'article 24, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791, l'évaluation devrait donc montrer comment les mesures d'atténuation contribuent à aider les groupes cibles, en:

— anticipant les effets distributifs et en réduisant les risques, pour ces catégories, de se trouver dans une situation de précarité énergétique;

— veillant à ce que ces catégories puissent accéder aux mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique et en bénéficier.

8. EXIGENCES EN MATIÈRE DE COMMUNICATION D'INFORMATIONS

8.1. Mise à jour des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat

Conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1999, les États membres sont tenus de présenter, au plus tard le 30 juin 2024 et, par la suite, avant le 1er janvier 2034 puis tous les dix ans, une mise à jour de leur dernier plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) notifié. L'article 14, paragraphe 1, dudit règlement impose aux États membres de soumettre un projet de mise à jour du PNEC systématiquement un an avant la date limite de soumission du PNEC prévue à l'article 14, paragraphe 2.

Outre le règlement (UE) 2018/1999, l'article 8, paragraphes 10 et 11, de la directive (UE) 2023/1791 impose aux États membres de notifier à la Commission, dans leurs PNEC mis à jour ainsi que dans les versions suivantes des PNEC, le volume des économies d'énergie révisées requis conformément à la nouvelle ambition énoncée à l'article 8, paragraphes 1 et 3, de la directive (UE) 2023/1791. Ces informations devraient inclure le calcul du volume d'économies d'énergie à réaliser au cours de la période comprise entre le 1er janvier 2021 et le 31 décembre 2030 et, le cas échéant, une explication concernant le mode d'établissement du taux annuel d'économies et de la méthode de calcul, en précisant comment et dans quelle mesure les options visées à l'article 8, paragraphe 8, de la directive (UE) 2023/1791 ont été appliquées. La section 3.4 de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658 contient de plus amples informations sur les options énumérées à l'article 8, paragraphe 8, de la directive (UE) 2023/1791 (ancien article 7, paragraphe 4, de la directive 2012/27/UE).

L'article 8, paragraphe 4, de la directive (UE) 2023/1791 impose également aux États membres d'inclure des informations sur les indicateurs appliqués, la part arithmétique moyenne et les résultats des mesures de politique publique conformément à l'article 8, paragraphe 3, de ladite directive. De plus amples informations sur ce point sont fournies à la section 4.4 de la présente annexe.

En outre, les États membres devraient également tenir compte de l'article 8, paragraphe 14, de la directive (UE) 2023/1791 dans les mises à jour de leurs PNEC ou dans leurs rapports d'avancement nationaux en matière d'énergie et de climat (voir également la section 8.2 de la présente annexe). Conformément à l'article 8, paragraphe 14, de la directive (UE) 2023/1791, les États membres doivent démontrer, y compris, le cas échéant, au moyen d'éléments probants et de calculs:

a) que, lorsque les effets de mesures de politique publique ou d'actions spécifiques se chevauchent, les économies d'énergie réalisées ne sont pas comptabilisées deux fois;

b) de quelle manière les économies d'énergie réalisées contribuent à la réalisation de leur contribution nationale aux objectifs globaux de l'UE en matière d'efficacité énergétique pour 2030 au titre de l'article 4 de la directive (UE) 2023/1791;

c) que des mesures de politique publique, élaborées dans le respect de l'article 8 de la directive (UE) 2023/1791, sont établies pour réaliser leur obligation en matière d'économies d'énergie et que ces mesures peuvent entrer en ligne de compte et sont appropriées pour garantir la réalisation du volume requis d'économies d'énergie cumulées au stade de l'utilisation finale à la fin de chaque période d'obligation.

Les points a) et b) de l'article 8, paragraphe 14, de la directive (UE) 2023/1791 figuraient déjà à l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2012/27/UE. La section 7.9 et l'appendice XI de l'annexe de la recommandation (UE) 2019/1658 contiennent davantage d'informations sur ces exigences en matière de communication d'informations. Pour de plus amples informations sur les obligations de communication d'informations prévues à l'article 8, paragraphe 14, point c), de la directive (UE) 2023/1791, voir la section 4.7 de la présente annexe.

8.2. Rapports d'avancement

L'article 17 du règlement (UE) 2018/1999 impose aux États membres de présenter leurs rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat couvrant l'ensemble des cinq dimensions de l'union de l'énergie, l'efficacité énergétique étant l'une des dimensions.

L'article 21, point b) 3), et l'annexe IX, partie 2, points b), c) et d), du règlement (UE) 2018/1999 précisent les informations à inclure sur l'efficacité énergétique en ce qui concerne les rapports relatifs aux obligations prévues aux articles 8, 9 et 10 de la directive (UE) 2023/1791.

Outre le règlement (UE) 2018/1999, les États membres sont tenus d'inclure les informations mentionnées à l'article 8, paragraphes 4, 10 et 14, de la directive (UE) 2023/1791, comme expliqué à la section 8.1 de la présente annexe. Les exigences en matière d'établissement de rapports pour ces dispositions concernent en fait à la fois les PNEC et leurs versions ultérieures, ainsi que les rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat et leurs versions ultérieures.

En outre, l'article 9, paragraphe 10, et l'article 10, paragraphe 3, de la directive (UE) 2023/1791 prévoient des exigences supplémentaires en matière de rapports, à savoir que les États membres doivent inclure dans leurs rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat des informations sur les systèmes de mesure, de contrôle et de vérification mis en place, y compris les méthodes utilisées, les problèmes recensés et la manière dont ces problèmes ont été traités. De plus amples informations sur ces systèmes de mesure, de contrôle et de vérification figurent à la section 6.1 de la présente annexe.

— Les premiers rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat étaient attendus pour le 15 mars 2023, après quoi les États membres doivent rendre compte de leurs progrès tous les deux ans.