

2024/2476

20.9.2024

RECOMMANDATION (UE) 2024/2476 DE LA COMMISSION**du 13 septembre 2024****définissant des lignes directrices pour l'interprétation de l'article 29 de la directive (UE) 2023/1791
du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services énergétiques**

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) La directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾ 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 services énergétiques.
- (3) La directive (UE) 2023/1791 encourage le développement des services énergétiques et, en particulier, l'utilisation de contrats de performance énergétique. Dans un contrat de performance énergétique, le fournisseur de services garantit les économies d'énergie à réaliser au cours de la période contractuelle, tandis que le bénéficiaire du service énergétique évite des coûts d'investissement en utilisant une partie de la valeur financière des économies d'énergie pour rembourser totalement ou partiellement l'investissement. En garantissant l'efficacité des investissements visant à améliorer l'efficacité énergétique, ces contrats renforcent la confiance du marché dans ce type d'investissements. Cela peut contribuer à attirer des capitaux privés, qui sont essentiels pour augmenter le taux de rénovation des bâtiments, stimuler l'efficacité énergétique dans l'industrie, apporter de l'expertise sur le marché et créer des modèles d'entreprise innovants.
- (4) Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives transposant l'article 29 de la directive (UE) 2023/1791 au plus tard le 11 octobre 2025. La transposition intégrale et la mise en œuvre effective de la refonte de la DEE sont nécessaires si l'Union veut atteindre ses objectifs en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2030.
- (5) Les États membres peuvent choisir, à leur discrétion, la manière dont ils transposeront et mettront en œuvre les exigences relatives aux services énergétiques 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,

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 exigences prévues par] l'article 29 de la directive (UE) 2023/1791 dans leur droit national.

⁽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⁾ 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>).

Fait à Bruxelles, le 13 septembre 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 l'article 29 de la directive (UE) 2023/1791 lors de sa transposition dans leur législation nationale. Par rapport à la directive 2012/27/UE, la directive (UE) 2023/1791 renforce les mesures relatives au soutien au développement du marché des services énergétiques dans les États membres.

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

2. CONTEXTE JURIDIQUE ET POLITIQUE

La directive (UE) 2023/1791 reconnaît le rôle important que les services énergétiques peuvent jouer dans l'amélioration de l'efficacité énergétique ainsi que dans la favorisation de la décarbonation. Les services énergétiques peuvent mobiliser les capacités techniques et financières de tiers, généralement des fournisseurs de services énergétiques spécialisés, pour réaliser des économies d'énergie et des économies financières à moindres coûts grâce à des améliorations de la performance énergétique dans les locaux du consommateur d'énergie. Les services énergétiques pourraient être particulièrement utiles lorsqu'il est difficile, voire impossible, pour le consommateur de mettre en œuvre lui-même chez lui des mesures d'efficacité énergétique, pour quelque raison que ce soit.

Au cours des dernières décennies, une grande hétérogénéité des différentes formes de services énergétiques est apparue dans les États membres ⁽¹⁾. La définition des services énergétiques énoncée dans la directive (UE) 2023/1791 est très large et couvre toutes les différentes formes. Les contrats de performance énergétique peuvent être considérés comme une forme spécifique et particulièrement complète de service énergétique. Le recours à ces contrats afin d'accomplir des améliorations de l'efficacité énergétique présente trois avantages principaux: les investissements dans l'amélioration de l'efficacité énergétique sont financés directement par les économies d'énergie,

- les économies d'énergie et de coûts sont garanties, sous certaines conditions, par le prestataire de services, qui assume les risques liés à la performance des travaux et de la technologie,
- le prestataire de services apporte une expertise complète pour un choix optimal de solutions techniques et/ou de financement.

L'objectif de l'article 29 est double: faciliter le développement du marché des services énergétiques grâce à la création de conditions favorables pour les acteurs du marché (1) et à la promotion de l'utilisation des services énergétiques par le secteur public. Ce deuxième objectif suit la logique de la directive (UE) 2023/1791, en donnant au secteur public un rôle de premier plan en matière d'efficacité énergétique. L'exigence de recourir à des contrats de performance énergétique pour la rénovation des bâtiments des organismes publics a pour but de créer des synergies avec les dispositions pertinentes de l'article 6 et de permettre leur réalisation sur le terrain.

Il convient de lire l'article 29 en combinaison avec les articles suivants de la directive (UE) 2023/1791:

- articles 5, 6 et 7: les services énergétiques et les contrats de performance énergétique sont particulièrement adaptés à la réalisation d'améliorations de l'efficacité énergétique dans le secteur public. L'expertise complète et la performance garantie apportées par les prestataires de services garantissent l'efficacité des investissements. La possibilité d'un financement par des tiers avec le remboursement du coût d'investissement initial par des économies d'énergie permet de réaliser des projets même si les fonds publics sont insuffisants, et la possibilité de traiter hors bilan les contrats de performance énergétique permet de maintenir la comptabilité publique en équilibre. Pour ces raisons, la directive (UE) 2023/1791 crée des synergies entre les dispositions pertinentes relatives aux services énergétiques et le rôle de premier plan joué par le secteur public en matière d'efficacité énergétique. En particulier, l'article 29, paragraphes 4 et 5, met l'accent sur le renforcement du recours à des contrats de performance énergétique par les organismes publics pour la rénovation de grands bâtiments, ce qui est lié aux obligations énoncées aux articles 5 et 6. En outre, l'article 7, paragraphes 7 et 8, exige que les procédures de passation de marchés publics permettent d'utiliser des contrats de performance énergétique et des mécanismes de financement par des tiers, et que les entraves réglementaires et non réglementaires susceptibles de faire obstacle à une telle utilisation soient éliminés. Enfin, les États membres doivent veiller à ce que les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices étudient, pour la passation de marchés publics de services comportant un volet énergétique significatif, la faisabilité de conclure des contrats de performance énergétique,

⁽¹⁾ De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante: <https://e3p.jrc.ec.europa.eu/node/190>, ainsi que dans le rapport suivant: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118815>.

- articles 8, 9 et 10: en rapport avec le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique, les fournisseurs de services énergétiques peuvent effectivement favoriser le développement des marchés de l'efficacité énergétique en délivrant des certificats blancs en échange d'améliorations de l'efficacité énergétique. Ces certificats blancs peuvent être achetés par les parties obligées au titre du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique afin de s'acquitter de leur obligation de réaliser des économies d'énergie annuelles au stade de l'utilisation finale,
- article 11: l'article 11, paragraphe 10, exempte les entreprises qui ont mis en place un contrat de performance énergétique à long terme de l'obligation de se soumettre à des audits énergétiques ou de mettre en place un système de management de l'énergie, pour autant que ce contrat intègre les éléments nécessaires du système de management de l'énergie et qu'il satisfasse aux exigences énoncées à l'annexe XV. En outre, les dispositions relatives à la mise en œuvre des recommandations découlant des audits énergétiques et à la communication des données de ces audits contribuent au développement des services énergétiques. Plus précisément, l'article 11, paragraphe 5, dispose que les audits énergétiques ne doivent comporter aucune disposition empêchant le transfert des constatations faites à un prestataire de services énergétiques qualifié ou agréé, à condition que le client ne s'y oppose pas.

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

Les définitions des termes suivants, énoncées à l'article 2, points 11), 29) et 33), de la directive (UE) 2023/1791, sont les plus pertinentes pour l'interprétation de l'article 29:

Service énergétique

«Service énergétique»: le bénéfice physique, l'utilité ou le bien résultant de la combinaison d'une énergie avec une technologie à bon rendement énergétique ou avec une action, qui peut comprendre les activités d'exploitation, d'entretien et de contrôle nécessaires à la prestation du service, qui est fourni sur la base d'un contrat et dont il est démontré que, dans des circonstances normales, il donne lieu à une amélioration de l'efficacité énergétique ou des économies d'énergie primaire qui peut être vérifiée et mesurée ou estimée.

Fournisseur de service énergétique

«Fournisseur de service énergétique»: une personne physique ou morale qui fournit des services énergétiques ou des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique dans des installations ou locaux de clients finals.

Contrat de performance énergétique

«Contrat de performance énergétique»: un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure d'amélioration de l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) prévus dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières.

Bien que l'abréviation «SSE» ne soit pas définie à l'article 2, la directive (UE) 2023/1791 y fait référence dans plusieurs dispositions et considérants, «SSE» étant entendu comme une abréviation courante de «société de services énergétiques». Le considérant 46 corrobore cette interprétation en indiquant l'expression en toutes lettres et en incluant son abréviation entre parenthèses: «sociétés de services énergétiques (SSE)».

4. OBLIGATIONS DÉCOULANT DE L'ARTICLE 29

L'article 29 impose aux États membres de mettre en œuvre un certain nombre de mesures de politique publique qui améliorent l'utilisation des services énergétiques par les consommateurs d'énergie de tous les secteurs.

La définition des services énergétiques énoncée dans la directive (UE) 2023/1791 étant large, elle couvre toutes les différentes formes de services énergétiques sur le marché européen.

Les dispositions de l'article 29 que les États membres doivent mettre en œuvre sont énumérées dans le tableau 1.

Tableau 1

Vue d'ensemble des dispositions de l'article 29 à mettre en œuvre par les États membres

Les États membres ...	Objet de la disposition		
	Mise en place d'un cadre favorable aux marchés des services énergétiques	Augmentation et amélioration de l'utilisation des services énergétiques par les organismes publics	Élimination des entraves à l'accès aux services énergétiques
... encouragent/soutiennent/informent sur ...	les contrats de services énergétiques assortis de clauses de garantie de bonne exécution [paragraphe 1, point a)]. les instruments de financement destinés à soutenir des projets de services en matière énergétique [paragraphe 1, point b)]. la liste des fournisseurs de services énergétiques qualifiés et/ou certifiés [paragraphe 1, point c), et paragraphe 3]. les méthodes de mesure et de vérification et les systèmes de contrôle de la qualité [paragraphe 1, point d)]. les points de contact [paragraphe 6, point a)].	les contrats types conformes au guide d'Eurostat [paragraphe 5, point a)]. les meilleures pratiques en matière de passation de contrats de performance énergétique [paragraphe 5, point b)]. une base de données des projets de contrats de performance énergétique mis en œuvre et en cours [paragraphe 5, point c)].	l'élimination des entraves réglementaires et non réglementaires [paragraphe 6, point b)].
... encouragent ...	le développement de labels de qualité [paragraphe 2].		
... garantissent/veillent à ce que ...	l'instauration d'organismes consultatifs et d'intermédiaires indépendants du marché [paragraphe 6, point c)].	le recours à des contrats de performance énergétique pour la rénovation de grands bâtiments, lorsque cela est techniquement et économiquement réalisable [paragraphe 4]. les évaluations de la faisabilité du recours à des services énergétiques fondés sur la performance pour la rénovation de bâtiments non résidentiels [paragraphe 4].	les distributeurs d'énergie, les gestionnaires de réseau de distribution et les entreprises de vente d'énergie au détail s'abstiennent de toute activité constituant une entrave [paragraphe 8].
... peuvent ...		encourager à combiner les contrats de performance énergétique à des services énergétiques élargis [paragraphe 4].	mettre en place des mécanismes individuels ou désigner un médiateur pour assurer un règlement extrajudiciaire efficace des litiges [paragraphe 7].

4.1. Obligations liées à la mise en place d'un cadre favorable pour les marchés des services énergétiques

La plupart des exigences énoncées à l'article 29 concernent des mesures destinées à améliorer la transparence du marché et à faciliter l'accès des consommateurs potentiels d'énergie aux services énergétiques, tout en éliminant les entraves qui font obstacle au développement du marché des services énergétiques ⁽²⁾. Le paragraphe 1 souligne que l'amélioration de l'accès aux informations sur le marché est particulièrement importante pour permettre aux petites et moyennes entreprises (PME) d'accéder aux offres de services énergétiques ⁽³⁾. En outre, l'article 29, paragraphe 5, exige que d'autres mesures soient prises spécifiquement pour le secteur public (voir le chapitre 4.2 des présentes lignes directrices).

4.1.1. Mesures efficaces d'information et de diffusion

4.1.1.1. Cadre juridique

L'article 29, paragraphes 1, 3 et 6, impose aux États membres de rendre facilement accessibles, par l'intermédiaire de sites internet spécifiques, de lignes directrices ou de manuels, des informations sur les contrats de services énergétiques, les instruments de financement, les fournisseurs de services énergétiques qualifiés ou certifiés, les méthodes de mesure et de vérification, les organismes consultatifs et les labels de qualité.

4.1.1.2. Lignes directrices

Afin de renforcer l'efficacité de ces dispositions, on pourrait envisager des mesures supplémentaires qui facilitent l'accès à ces informations pour les groupes cibles, lorsqu'ils décident effectivement de la mise en œuvre d'investissements dans les économies d'énergie. Ces mesures peuvent comprendre, par exemple:

- des mesures qui établissent un lien direct entre les **informations sur les services énergétiques et les audits énergétiques**. Ces informations pourraient être intégrées dans le modèle de rapport d'audit. En outre, il serait utile que le rapport d'audit contienne des informations sur les fournisseurs de services énergétiques qualifiés ou certifiés ainsi que sur les services de conseil,
- de même, les régimes d'aides publiques pour les audits énergétiques dans les secteurs non couverts par l'obligation prévue à l'article 11 peuvent conditionner le financement à la communication **obligatoire d'informations sur l'option des services énergétiques**,
- dans le **secteur de la construction résidentielle**, les centres de conseil en énergie, tels que les guichets uniques, pourraient intégrer dans leurs services de conseil un nombre croissant d'informations sur les services énergétiques.

4.1.2. Services spécialisés de facilitation et de conseil

4.1.2.1. Cadre juridique

Par rapport à la directive 2012/27/UE, l'article 29, paragraphe 6, point c), de la directive (UE) 2023/1791 renforce l'obligation pour les États membres de mettre en place et de promouvoir des organismes consultatifs et des intermédiaires indépendants du marché afin de stimuler le développement des marchés des services énergétiques.

Les organismes consultatifs et les intermédiaires indépendants peuvent faciliter l'utilisation des services énergétiques, par exemple en élaborant des modèles de mise en œuvre ou en fournissant une assistance pour la préparation et la mise en œuvre des processus de passation de marchés ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ La liste des exemples d'entraves peut être consultée à l'adresse suivante: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.023>.

⁽³⁾ Le manque de transparence du marché est généralement considéré comme l'une des principales entraves au développement des services énergétiques dans les États membres. Dans une enquête menée en 2019 dans le cadre du projet QualitEE de l'Union, 55 % des répondants ont désigné la complexité du concept et le manque d'informations comme les principales entraves empêchant les clients d'utiliser des contrats de performance énergétique. Les résultats sont similaires pour le marché de l'approvisionnement énergétique, où 52 % des répondants ont déclaré que le manque d'informations constituait la principale entrave à l'amélioration du marché [QualitEE-Project, *Driving Investment in Energy Efficiency Services Through Quality Assurance* (projet QualitEE, stimuler l'investissement dans les services d'efficacité énergétique par l'assurance de la qualité), rapport final, décembre 2020]. L'enquête comprend les résultats des pays suivants: Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovaquie, Slovaquie et Royaume-Uni.

⁽⁴⁾ Bleyl, J. W., e.a., 2014a: *ESCo Project and Market Development: A Role for «Facilitators» to Play, Including national perspectives of Task 16 experts*, IEA DSM Task 16 (Un rôle à jouer pour les «facilitateurs», y compris les perspectives nationales des experts de la tâche 16, tâche 16 IEA DSM).

L'exigence énoncée à l'article 29, paragraphe 6, point c), repose sur l'observation, confirmée par le dernier rapport du JRC ⁽⁹⁾, selon laquelle les États membres ou segments de marché dans lesquels les services de facilitation sont bien établis et facilement accessibles affichent un meilleur développement des marchés des services énergétiques ⁽⁶⁾.

4.1.2.2. Lignes directrices

Ci-dessous, quelques exemples de la manière dont les États membres pourraient satisfaire à l'obligation de mettre en place et de promouvoir des organismes consultatifs et des intermédiaires indépendants du marché:

- mettre en place des plateformes de conseil pour les services énergétiques en élargissant les **tâches des agences de l'énergie ou des guichets uniques existants** ⁽⁷⁾,
- **octroyer des subventions d'aide au développement de projets pour des services intermédiaires** qui soutiennent le développement de projets spécifiques de services énergétiques, notamment pour l'élaboration de documents de marché, la supervision de la procédure d'attribution ou le suivi de la mise en œuvre des projets ⁽⁸⁾, conformément aux règles applicables en matière d'aides d'État,
- **mettre en place des programmes de conseil spécifiques pour le secteur public**: Ces programmes peuvent être très efficaces, en particulier pour le secteur municipal, dans lequel de nombreux décideurs ne disposent pas de suffisamment de connaissances en matière de développement et de mise en œuvre de projets de services énergétiques. En outre, la plupart des administrations régionales et des administrations centrales ont grandement besoin de conseils ciblés sur l'application pratique des services énergétiques ⁽⁹⁾.

4.1.3. Qualification, assurance de la qualité et certification

4.1.3.1. Cadre juridique

L'article 29, paragraphe 2, dispose que les États membres doivent encourager le développement de labels de qualité, sur la base de normes européennes ou internationales, le cas échéant ⁽¹⁰⁾.

En outre, conformément à l'article 29, paragraphe 3, les États membres doivent diffuser des informations sur les fournisseurs de services énergétiques qualifiés en rendant publique et en mettant régulièrement à jour une liste des fournisseurs de services énergétiques disponibles incluant leurs qualifications ou certifications conformément à l'article 28 de la directive (UE) 2023/1791, ou ils peuvent mettre en place une interface permettant aux fournisseurs de services énergétiques de communiquer eux-mêmes ces informations.

⁽⁶⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133984>.

⁽⁷⁾ L'importance d'accéder facilement aux services de facilitation pour le développement des marchés des services énergétiques est confirmée par l'expérience de plusieurs pays de l'UE (par exemple, l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Slovaquie et la Tchéquie). À l'heure actuelle, ce sont principalement les agences de l'énergie aux niveaux régional, local et national qui jouent le rôle de facilitateurs, aux côtés de petits services de conseil en efficacité énergétique, d'entreprises d'audit énergétique ou de certains conseillers juridiques, qui proposent une partie de leurs services en coopération avec des consultants expérimentés en matière de services énergétiques.

⁽⁸⁾ Pour de plus amples informations, voir l'adresse suivante: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124675>.

⁽⁹⁾ Le programme ELENA a démontré que les subventions pour l'assistance technique pour les services de facilitation constituent un bon moyen de surmonter les obstacles au développement de projets qui sont particulièrement critiques au cours de la phase de préinvestissement. Il est donc recommandé aux États membres de reproduire l'approche de ce programme. Des orientations détaillées relatives aux instruments de financement et à l'assistance technique à fournir par les États membres figurent dans la recommandation concernant l'article 30 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32023H0153>).

⁽⁹⁾ et (5) sur le rôle des organismes publics en ce qui concerne la stimulation des marchés des services énergétiques dans les États membres.

⁽¹⁰⁾ Les normes les plus pertinentes en matière d'assurance de la qualité et de qualification des services énergétiques et des fournisseurs de services énergétiques sont les suivantes: EN 17669:2022 (contrats de performance énergétique — exigences minimales); IPMVP (protocole international de mesure et de vérification de la performance) et ISO 50046 (mesure et vérification des économies d'énergie); EN 16247-1 et ISO 50002 (normes de qualité pour les audits énergétiques).

Ces dispositions visent à éliminer l'entrave observée constituée par le manque de confiance dans l'efficacité des services énergétiques ⁽¹¹⁾. De nombreux consommateurs d'énergie, d'une part, demeurent méfiants à l'égard des promesses des services énergétiques, et d'autre part, ne sont pas disposés à mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique économiquement réalisables avec leurs propres investissements, ou ne sont pas en mesure de le faire.

4.1.3.2. Lignes directrices

Alors que les exigences énoncées à l'article 29, paragraphes 2 et 3, figuraient déjà à l'article 18 de la directive 2012/27/UE, il n'existe pratiquement pas de labels de qualité pour les services énergétiques. En outre, lorsque de tels labels existent, les consommateurs et les fournisseurs d'énergie sont très peu informés à leur sujet ⁽¹²⁾.

Afin d'assurer le développement et une utilisation efficace des labels de qualité sur le marché, les États membres pourraient envisager la mise en œuvre d'une série de mesures comportant notamment les éléments suivants:

- **mise en place d'une plateforme nationale** où tous les groupes de parties prenantes concernés peuvent collaborer en vue de la création d'un système national d'assurance de la qualité ou d'un «label de qualité» pour les services énergétiques. Étant donné que, dans de nombreux États membres, les fournisseurs de services énergétiques ne sont pas suffisamment préparés ni organisés pour développer eux-mêmes des systèmes efficaces d'assurance de la qualité pour les services énergétiques, les pouvoirs publics devraient envisager de prendre l'initiative, par exemple par l'intermédiaire des agences de l'énergie. Que les systèmes soient mis en place par le secteur lui-même ou créés par les pouvoirs publics, il convient en tout état de cause, pour faire en sorte qu'ils soient fiables et qu'ils aient la confiance du marché, qu'ils soient vérifiés, reconnus et promus par les autorités compétentes,
- soutien en faveur de l'élaboration de **critères techniques de qualité pour les services énergétiques**. Bien que les experts s'accordent sur les principaux éléments qui définissent la qualité dans les projets de services énergétiques, ces éléments n'ont évidemment pas tous la même importance pour chaque segment de marché dans tous les États membres. C'est pourquoi chaque État membre pourrait définir un ensemble de critères de qualité pour les services énergétiques, en concertation avec tous les acteurs du marché concernés et en se référant aux normes européennes ou internationales applicables, telles que les normes EN 17669:2022 (contrats de performance énergétique - exigences minimales); IPMVP (protocole international de mesure et de vérification des performances) et ISO 50046 (mesure et vérification des économies d'énergie). Les États membres peuvent coopérer et obtenir le soutien de projets spécifiques financés par l'UE afin d'échanger des bonnes pratiques et de définir des critères de qualité communs ⁽¹³⁾. Les critères de qualité contribuent à la construction de la relation entre le fournisseur de services énergétiques et le consommateur d'énergie, réduisant ainsi le coût de transaction et le risque d'échec du projet,
- **amélioration de la qualité des services**. En principe, un label de qualité peut se rapporter à des services énergétiques ou à des fournisseurs de services énergétiques. La capacité technique du fournisseur de services énergétiques peut être démontrée par un nombre suffisant de projets de référence de haute qualité, évalués selon les critères techniques de qualité définis. Il importe toutefois que les systèmes d'étiquetage nationaux ne créent pas de barrière à l'entrée pour les fournisseurs de services d'autres États membres. Pour cette raison, si la fourniture d'un service est conditionnée à l'obtention d'un label de qualité, les labels délivrés dans un autre État membre devraient être reconnus, le cas échéant conformément au droit de l'Union applicable en matière de services, s'ils sont fondés sur des critères de qualité équivalents ou communs, y compris ceux découlant des normes européennes énumérées au point b),

⁽¹¹⁾ Selon une enquête réalisée en 2019 dans le cadre du projet QualitEE, 55 % des parties prenantes considèrent que le manque de confiance dans le secteur des fournisseurs de services d'efficacité énergétique constitue un obstacle majeur à l'application pratique des contrats de performance énergétique. Selon cette même enquête, une majorité de répondants estiment que la diffusion de plus amples informations et l'amélioration de la qualité des services pourraient renforcer la confiance des clients et, partant, accroître la demande. Dans l'ensemble, les parties prenantes interrogées se sont dites favorables à l'idée de développer et de mettre en œuvre des systèmes d'assurance de la qualité pour remédier au manifeste manque de confiance dans les fournisseurs de services ainsi qu'à la faible demande des consommateurs (QualitEE-Project, *Driving Investment in Energy Efficiency Services Through Quality Assurance*, rapport final, décembre 2020). L'enquête comprend les résultats des pays suivants: Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovaquie, Royaume-Uni.

⁽¹²⁾ Il existe très peu d'expérience empirique en ce qui concerne l'incidence des labels de qualité sur les marchés des services énergétiques. Les rapports par pays du projet QualitEE donnent un aperçu des tentatives d'introduction de labels de qualité opérées dans différents pays, soit pour les services énergétiques soit pour les fournisseurs de services énergétiques: <https://qualitee.eu/publications/business-cases-for-national-quality-assurance-schemes-for-energy-efficiency-services/>.

⁽¹³⁾ Les critères de qualité pour les services énergétiques peuvent être élaborés sur la base des vastes travaux préparatoires en la matière qui ont déjà été réalisés dans le cadre de divers projets de l'UE, tels que le document rédigé en mars 2020 dans le cadre du projet QualitEE, intitulé *Guidelines for European Technical Quality Criteria for Energy Efficiency Services* (Orientations pour l'élaboration de critères techniques de qualité européens pour les services d'efficacité énergétique) (<https://qualitee.eu/publications/guidelines-of-european-quality-criteria/>).

- **soutien en faveur d'un processus d'assurance de la qualité à moindres coûts:** sur les marchés immatures, les coûts liés à un processus d'assurance de la qualité peuvent constituer un obstacle pour les acteurs du marché. Il est donc recommandé que certains de ces coûts soient supportés par des fonds publics, conformément aux règles applicables en matière d'aides d'État, ou qu'un établissement public prenne en charge l'assurance de la qualité,
- fourniture d'un soutien public pour permettre la pénétration sur le marché du système d'assurance de la qualité, au moyen de l'ensemble de mesures suivantes:
 - i) mise en œuvre d'activités de sensibilisation en combinaison avec les activités de diffusion requises à l'article 29, paragraphe 1,
 - ii) utilisation de critères de qualité liés aux fournisseurs de services énergétiques dans les régimes de subventions publiques,
 - iii) application des systèmes d'assurance de la qualité dans les appels d'offres publics et actions de formation auprès d'organismes publics sur la manière d'intégrer des critères techniques de qualité dans les cahiers des charges, également dans le contexte de la mise en œuvre de l'article 29, paragraphes 4 et 5, comme décrit à la section 4.2 des présentes lignes directrices.

4.2. **Obligations liées à l'augmentation et à l'amélioration de l'utilisation des services énergétiques par les organismes publics**

4.2.1. *Cadre juridique*

Conformément à l'article 29, paragraphe 4, les États membres doivent encourager et garantir, lorsque cela est techniquement et économiquement réalisable, le recours à des contrats de performance énergétique pour la rénovation de grands bâtiments (plus de 750 m²) appartenant à des organismes publics⁽¹⁴⁾. Ils doivent donc veiller à ce que les organismes publics évaluent la faisabilité des services énergétiques fondés sur la performance pour les projets de rénovation prévus pour des bâtiments non résidentiels. En outre, les États membres peuvent encourager les organismes publics à combiner les contrats de performance énergétique à des services énergétiques élargis, y compris la participation active à la modulation de la demande et le stockage.

En outre, l'article 29, paragraphe 5, dont le contenu faisait déjà partie de la directive 2012/27/UE, impose aux États membres de soutenir le secteur public dans l'examen des offres de services énergétiques en mettant à sa disposition des contrats types conformes au guide d'Eurostat⁽¹⁵⁾ ainsi qu'en fournissant des informations sur les projets de services énergétiques constituant des bonnes pratiques mis en œuvre et en cours dans le secteur public.

4.2.2. *Évaluation de la faisabilité du recours à des services énergétiques fondés sur la performance*

La mise en œuvre de l'article 29, paragraphe 4, contribuera à la réalisation de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie finale des organismes publics fixé à l'article 5, et à la réalisation de l'obligation de rénovation des bâtiments des organismes publics afin d'atteindre un niveau de consommation d'énergie quasi nul prévue à l'article 6 de la directive (UE) 2023/1791. Toutefois, il faudra pour cela aller au-delà de l'activité commerciale actuelle, dans un domaine où le modèle ESCO est encore très peu utilisé (rénovation en profondeur, travaux de type enveloppe de bâtiment). Par conséquent, les dispositions de l'article 29, si elles sont mises en œuvre efficacement sur le terrain, devraient faciliter ce développement commercial plus risqué et plus complexe. Si cela est techniquement et économiquement réalisable, des services énergétiques fondés sur la performance, tels que les contrats de performance énergétique, devraient être utilisés pour réaliser les rénovations dans l'ensemble du parc immobilier public. L'étude de faisabilité requise à l'article 29, paragraphe 4, pour les bâtiments non résidentiels serait l'instrument privilégié pour distinguer les cas viables des cas non viables. Le fait de soumettre les bâtiments non résidentiels à une évaluation obligatoire de la faisabilité du recours à des contrats de performance énergétique est justifié par le fait que ces bâtiments constituent la majeure partie du parc immobilier détenu par des organismes publics, alors que la possibilité d'exclure les logements sociaux du champ d'application de l'obligation de rénovation prévue à l'article 6 rendrait l'évaluation obligatoire de facto non applicable aux logements sociaux publics.

⁽¹⁴⁾ Une description détaillée des «organismes publics» figure dans la note d'orientation relative à l'article 5.

⁽¹⁵⁾ Note d'orientation d'Eurostat, *The recording of energy performance contracts in government accounts* (L'enregistrement des contrats de performance énergétique dans les comptes publics), <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf/>.

4.2.3. Lignes directrices

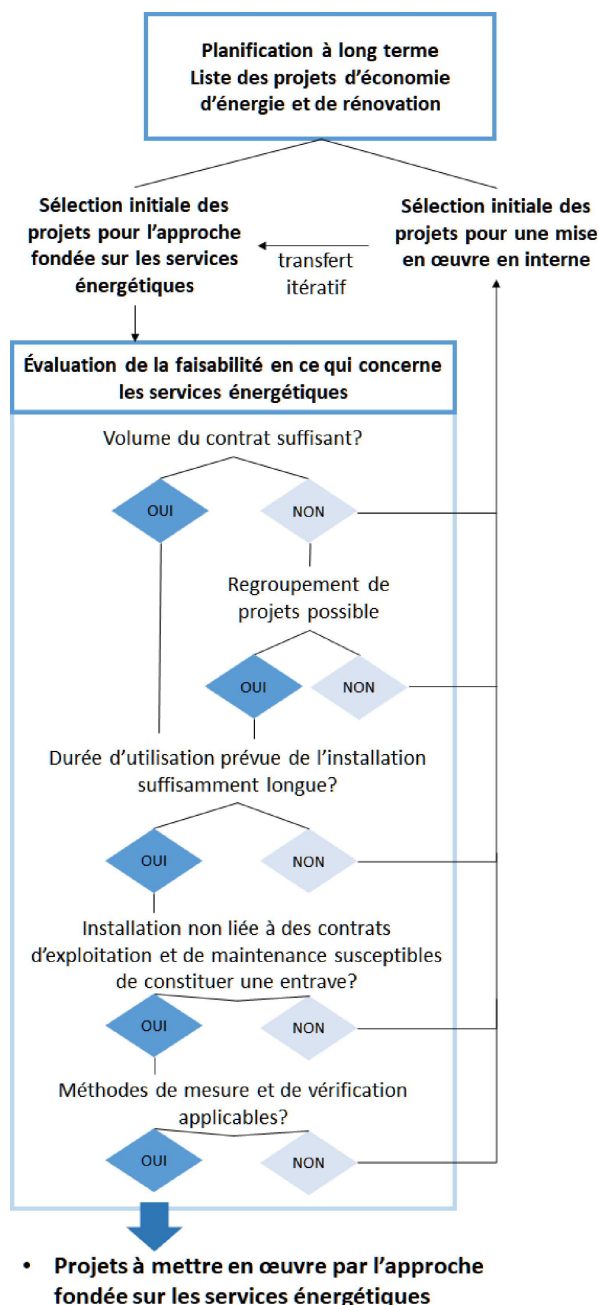
L'évaluation de la faisabilité pour les services énergétiques fondés sur la performance pourrait être intégrée dans les outils de planification à long terme, tels que des plans en matière d'énergie durable ou de décarbonation qui doivent être élaborés par les autorités régionales et locales conformément à l'article 5, paragraphe 6, de la directive (UE) 2023/1791. Ces plans devraient comprendre une analyse de portefeuille et une feuille de route pour la rénovation du parc immobilier public, couvrant non seulement la rénovation en profondeur mais aussi la continuité des investissements dans la réparation et d'amélioration, si nécessaire pour les bâtiments individuels. La portée de la feuille de route pour la rénovation devrait, bien entendu, viser la réalisation d'objectifs stratégiques en ce qui concerne les économies d'énergie [article 5 de la directive (UE) 2023/1791], le taux de rénovation [article 6 de la directive (UE) 2023/1791] et la réduction des émissions. Cela devrait également être intégré dans les plans nationaux de rénovation des bâtiments, comme indiqué à l'article 3 et à l'annexe II de la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁶⁾.

La figure 1 montre comment une feuille de route pour la rénovation pourrait servir de base à l'évaluation de la faisabilité des services énergétiques fondés sur la performance. Dans un premier temps, l'organisme public peut souhaiter appliquer une mise en œuvre interne au moyen d'un contrat de services et de travaux conventionnels, ce qui nécessite de disposer de ressources financières et d'effectifs internes suffisants. Toutefois, de nombreux organismes publics souffrent d'un manque de ressources humaines, de goulets d'étranglement organisationnels et de contraintes financières, de sorte qu'il leur est généralement difficile (voire impossible) de mettre en œuvre toute la liste de projets de rénovation en s'appuyant sur leurs propres ressources. Dans ce contexte, les ressources en personnel n'incluent pas seulement des experts du service de planification, mais aussi des experts pour l'exploitation et l'entretien optimaux des bâtiments en vue de la concrétisation des économies d'énergie escomptées.

⁽¹⁶⁾ Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (JO L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>).

Figure 1

Évaluation de la faisabilité des projets de services énergétiques fondés sur la performance sur la base d'une planification à long terme des rénovations



Il convient, aux fins de l'évaluation de la faisabilité des contrats de performance énergétique, de prendre en considération les aspects suivants:

- les caractéristiques du bâtiment et, en particulier, sa consommation d'énergie (ainsi que ses niveaux d'émissions de gaz à effet de serre si le contrat doit les couvrir) et les conditions d'approvisionnement en énergie (telles que l'accord d'achat d'électricité, le cas échéant). Les économies d'énergie potentielles doivent être suffisantes pour que le contrat soit économiquement viable et que les investissements soient justifiés,
- les caractéristiques d'une rénovation (objectifs, besoins, contraintes budgétaires, calendrier), et en particulier si aucune mesure de conservation de l'énergie n'était prévue initialement dans la rénovation envisagée (par exemple, repeindre la façade), car de telles rénovations sont l'occasion d'améliorer la performance énergétique d'un bâtiment (par exemple, améliorer l'isolation),

- désignation de la partie pertinente (externe ou interne) pour procéder à l'évaluation de la faisabilité.

De manière générale, les situations qui excluraient totalement l'utilisation de contrats de performance énergétique sont rares. Il s'agit principalement de cas dans lesquels il existe des obstacles au niveau des procédures, par exemple dans les procédures d'appel d'offres [toutefois, ces obstacles devraient être éliminés progressivement en raison de l'article 29, paragraphe 6, point b), de la directive (UE) 2023/1791], ou lorsque l'immaturité du marché conduit à l'échec d'un appel d'offres ou d'un appel à projets en raison de l'absence de fournisseurs de contrats de performance énergétique sur le marché. Toutefois, la complexité du projet et un long temps de retour sur l'investissement (par exemple, dans le cas d'une rénovation en profondeur afin d'atteindre un niveau de consommation d'énergie quasi nul) peuvent également constituer un obstacle au recours à des contrats de performance énergétique.

L'élément, fréquemment cité par les acteurs du marché, qui dissuade les fournisseurs de services de passation de contrats de performance énergétique dans les procédures d'appels d'offres est le fait que le cahier des charges ne contienne pas suffisamment d'informations pour permettre aux soumissionnaires de présenter des offres. En effet, l'élaboration d'un contrat de performance énergétique nécessite une analyse approfondie du bâtiment concerné et de l'énergie qu'il utilise. Il convient donc de prévoir suffisamment de temps et de main-d'œuvre expérimentée pour préparer les documents de marché, faire appel à des experts externes ou procéder à des achats conjoints (par exemple, recourir à des centrales d'achat) si nécessaire.

Bien qu'il n'existe pas de critères d'exclusion techniques ou économiques stricts pour le recours à des contrats de performance énergétique pour la rénovation de bâtiments publics, l'évaluation de la faisabilité pourrait inclure notamment, à titre d'indication, les questions suivantes:

- **le projet de rénovation est-il suffisamment vaste?** Les services énergétiques fondés sur la performance requièrent une certaine valeur contractuelle minimale ou des économies d'énergie importantes en valeur absolue, de sorte que les économies de coûts puissent couvrir tous les coûts, y compris les coûts de transaction ⁽¹⁷⁾, car les fournisseurs de services énergétiques doivent couvrir non seulement le coût du projet, mais aussi le coût de l'appel d'offres et d'autres coûts de transaction à partir des recettes escomptées,
- **est-il possible de regrouper des projets de rénovation initialement considérés comme étant de trop petite envergure?** Si de petites rénovations indépendantes sont regroupées, elles peuvent devenir attrayantes pour les projets de services énergétiques fondés sur la performance. Le regroupement de projets est généralement plus aisé si les bâtiments ou installations appartiennent au même propriétaire, s'ils sont situés à proximité les uns des autres, et si la structure d'utilisation est similaire (par exemple, écoles),
- **le bâtiment ou l'installation est-il censé être utilisé par l'organisme public pendant toute la durée prévue du contrat?** Un contrat de performance énergétique constitue un service que le fournisseur de services énergétiques fournit sur plusieurs années ⁽¹⁸⁾ pour un ou plusieurs bâtiments ou installations, et il est souvent désavantageux pour le client de résilier le contrat prématurément,
- **existe-t-il un contrat d'exploitation et de maintenance du bâtiment susceptible de constituer une entrave?** Dans les contrats de performance énergétique, l'exploitation et la maintenance des systèmes de construction font généralement partie du paquet de services et relèvent des fournisseurs de services énergétiques. S'il existe un contrat d'exploitation et de maintenance à long terme conclu avec un autre fournisseur de services qui ne peut être résilié, l'expérience a montré qu'il serait très difficile de définir des limites claires entre les deux prestataires de services, ce qui pourrait compliquer considérablement la mise en œuvre du projet de services énergétiques,

⁽¹⁷⁾ Il n'existe pas de valeur contractuelle minimale précise pour les services énergétiques fondés sur la performance. En ce qui concerne spécifiquement les contrats de performance énergétique, une fourchette minimale de 300 000 à 500 000 EUR est parfois citée. La valeur contractuelle est la somme globale des rémunérations versées au fournisseur de services énergétiques sur toute la durée du contrat et dépend donc du montant du paiement annuel, d'une part, et de la durée du contrat, d'autre part. Dans une certaine mesure, la valeur contractuelle minimale peut être déduite de la facture énergétique totale actuelle du client, pour laquelle des montants d'au moins 200 000 à 300 000 EUR sont cités à plusieurs reprises.

⁽¹⁸⁾ Généralement, la durée du contrat varie entre 7 et 15 ans. Toutefois, pour certains projets, il est arrivé que la durée du contrat soit nettement plus longue, jusqu'à 30 ans, en particulier pour des projets de rénovation en profondeur.

- **des méthodes de mesure et de vérification sont-elles disponibles et pourraient-elles être appliquées à un coût raisonnable?** Les services énergétiques fondés sur la performance nécessitent des efforts considérables pour mesurer ou évaluer la performance ⁽¹⁹⁾ au moyen de méthodes de mesure et de vérification, étant donné que la rémunération dépend de la performance mesurée. Le coût de la mesure et de la vérification devrait être raisonnablement proportionnel aux économies de coûts réalisables ou aux autres recettes du projet ⁽²⁰⁾.

Outre les questions de faisabilité mentionnées aux points a) à e) ci-dessus, qui, dans la plupart des cas, sont essentielles pour la mise en œuvre d'un service énergétique fondé sur la performance, il existe quelques autres **facteurs contraignants**, lesquels ne rendent pas fondamentalement impossible la mise en œuvre d'un projet de services énergétiques fondé sur les performances mais doivent être pris en considération. Ils ne devraient pas être utilisés comme critères d'exclusion dans l'évaluation de la faisabilité, mais ils peuvent être appliqués comme paramètres supplémentaires afin d'évaluer de manière réaliste la situation globale. Les principaux facteurs limitatifs sont les suivants:

- **rénovation en profondeur:** à ce jour, seuls quelques projets de rénovation en profondeur ont été mis en œuvre dans le cadre d'un service énergétique fondé sur la performance, ce qui peut s'expliquer par le fait que les coûts d'investissement plus élevés nécessitent généralement des périodes contractuelles de plus de 15 ans. En outre, les projets de rénovation en profondeur sont souvent combinés à des subventions à l'investissement, et l'accès à ces subventions peut être plus compliqué pour les projets utilisant des services énergétiques fondés sur la performance que pour les projets mis en œuvre en interne ⁽²¹⁾. Pour surmonter cet obstacle, les mécanismes de financement qui permettent de combiner des subventions publiques à des financements privés pourraient constituer une option intéressante, notamment pour couvrir le risque supplémentaire lié au contrat de garantie de performance à long terme que le secteur privé pourrait ne pas être disposé à couvrir. Le financement au titre de la politique de cohésion permet de combiner des subventions et des instruments financiers pour soutenir le recours aux contrats de performance énergétique pour des rénovations en profondeur. La fiche d'information fi-compass intitulée «Implementing Energy Efficiency projects via Energy Performance Contracting with support from ERDF financial instruments in Poland» ⁽²²⁾ est largement applicable également dans d'autres États membres et pertinente pour différents types de bâtiments, y compris les bâtiments résidentiels publics, à usage commercial ou collectifs,
- **conformité avec la note d'orientation d'Eurostat** ⁽²³⁾: si un projet de services énergétiques fondés sur la performance ne satisfait pas aux exigences de la note d'orientation d'Eurostat sur l'enregistrement des contrats de performance énergétique dans les comptes publics, il peut néanmoins être approprié, mais l'avantage permettant que l'investissement ne soit pas comptabilisé ou pas entièrement comptabilisé comme dette ou déficit public est perdu ⁽²⁴⁾.

Dans l'ensemble, l'évaluation de la faisabilité devrait servir à éliminer les cas dans lesquels les conditions techniques initiales ou la structure institutionnelle font que la mise en œuvre d'un projet de services énergétiques fondés sur la performance est désavantageuse sur le plan économique. Les projets de rénovation pour lesquels l'évaluation de la faisabilité est défavorable devraient faire l'objet d'une mise en œuvre en interne, c'est-à-dire par une procédure traditionnelle de marché public pour des services de construction ou des travaux de rénovation. À leur tour, les projets initialement destinés à être mis en œuvre en interne peuvent désormais être mis en œuvre au moyen de services énergétiques fondés sur la performance. Pour les projets de rénovation pour lesquels l'évaluation de la faisabilité est favorable (c'est-à-dire les projets qui sont suffisamment vastes, qu'il s'agisse de projets indépendants ou de projets groupés, dont les périodes d'utilisation prévues sont suffisantes, qui ne sont pas susceptibles d'être entravés par des contrats d'exploitation et de maintenance en cours, et pour lesquels des

⁽¹⁹⁾ Dans les contrats de performance énergétique, le critère de performance le plus important est l'économie d'énergie réalisée.

⁽²⁰⁾ Il existe plusieurs cas dans lesquels les méthodes de mesure et de vérification disponibles peuvent être difficiles à appliquer ou très coûteuses au regard du montant contractuel global, comme les projets de rénovation de bâtiments très complexes (par exemple, des hôpitaux) ou des projets pour lesquels l'usage après rénovation est très différent de l'usage avant la rénovation. Toutefois, il n'existe pas de règle générale pour cette évaluation, de sorte qu'une évaluation au cas par cas devrait être effectuée par un expert qualifié.

⁽²¹⁾ Il existe toutefois plusieurs exemples de cas dans lesquels des services énergétiques fondés sur la performance ont été appliqués pour une rénovation en profondeur, avec également des subventions à l'investissement dans certains cas (voir projet REFINE, rapport final, juin 2023, p. 29 et suivantes, <https://refineproject.eu/refine-publications/>).

⁽²²⁾ *Implementing Energy Efficiency projects via Energy Performance Contracting with support from ERDF financial instruments in Poland* (Mise en œuvre de projets d'efficacité énergétique au moyen de contrats de performance énergétique avec le soutien des instruments financiers du FEDER en Pologne), https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/EPC_ERDF_Factsheet_RTW.pdf.

⁽²³⁾ La note d'orientation d'Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf>.

⁽²⁴⁾ Une explication plus détaillée de la pertinence de la note d'orientation d'Eurostat est présentée à la section 4.2.3, où sont également citées les sources les plus importantes.

méthodes de mesure et de vérification bien établies peuvent être appliquées), l'organisme public devrait préparer un projet de services énergétiques approprié et le soumettre à une procédure de marché public conformément aux règles applicables en matière de marchés publics ⁽²⁵⁾. Si aucun fournisseur de services énergétiques ne soumet une offre satisfaisante, il se peut que le service énergétique soit techniquement et économiquement irréalisable. Toutefois, l'absence d'offres satisfaisantes pourrait également s'expliquer par le fait que la portée du projet de services énergétiques a été conçue de manière inappropriée, ou que les fournisseurs potentiels de services énergétiques ne disposaient pas de capacités suffisantes dans la région donnée ou à un moment donné. Afin d'atténuer ce risque, les États membres doivent proposer des contrats types conformément à l'article 29, paragraphe 5, point a), et il leur est recommandé d'adapter les procédures de passation de marchés de façon à améliorer les résultats des procédures d'appel d'offres.

4.3. Contrats de performance énergétique types

4.3.1. Cadre juridique

L'article 29, paragraphe 5, point a), impose aux États membres de mettre à disposition des contrats de performance énergétique types dans le secteur public. Outre les normes pertinentes et les lignes directrices disponibles en matière d'appels d'offres, les contrats types doivent tenir compte, en particulier, de la note d'orientation d'Eurostat sur l'enregistrement des contrats de performance énergétique dans les comptes publics ⁽²⁶⁾.

4.3.2. Lignes directrices

La note d'orientation d'Eurostat sur l'enregistrement des contrats de performance énergétique dans les comptes publics explique comment les règles du système européen des comptes nationaux et régionaux [SEC 2010 ⁽²⁷⁾] doivent s'appliquer aux contrats de performance énergétique. Elle offre aux pouvoirs publics la possibilité de réaliser des investissements dans l'efficacité énergétique en utilisant la technologie, le savoir-faire et les financements du secteur privé sans incidence négative sur les comptes publics. À cette fin, elle énumère les conditions dans lesquelles les contrats de performance énergétique peuvent être enregistrés hors bilan de l'administration. Les conditions les plus importantes sont les suivantes:

- le fournisseur de services énergétiques doit supporter la majorité des risques et bénéficier d'avantages liés à l'utilisation des actifs du contrat de performance énergétique et, en particulier, les risques liés à la performance, à la maintenance et à la rénovation, de sorte qu'il est toujours considéré comme le propriétaire économique des actifs sous-jacents,
- seuls les investissements en capital conduisant à des économies d'énergie et, dans une mesure limitée, à la production d'énergie renouvelable peuvent être enregistrés hors bilan de l'administration,
- les investissements en capital doivent être entièrement compensés par des économies strictement liées à l'amélioration de l'efficacité énergétique, tandis que les autres économies (par exemple, les économies de coûts de personnel) ne doivent pas être prises en compte.

D'une manière générale, la note d'orientation d'Eurostat a une incidence positive sur l'adoption des contrats de performance énergétique dans le secteur public, car elle permet d'enregistrer certains projets ESCO hors bilan dans les comptes publics. Toutefois, certaines des conditions énumérées ci-dessus peuvent limiter la possibilité d'enregistrer des investissements publics hors bilan de l'administration. Dans le cas de projets de rénovation en profondeur en particulier, il n'est pas aisé de réunir les conditions requises en raison de la durée nécessairement longue du contrat de performance énergétique. Les financements au titre de programmes et d'investissements européens, tels que le FEDER ou la FRR, peuvent être déduits de l'investissement en capital lors du calcul de l'investissement en capital par rapport aux économies. L'élaboration de contrats types pour l'utilisation de contrats de performance énergétique dans le secteur public garantissant la conformité à la note d'orientation d'Eurostat pourrait permettre d'éliminer cet obstacle.

Lors de l'élaboration et de la mise à disposition des contrats types conformes à la note d'orientation d'Eurostat, il est recommandé aux États membres d'accorder une attention particulière aux aspects suivants, comme indiqué dans le guide publié conjointement par Eurostat et la BEI ⁽²⁸⁾:

⁽²⁵⁾ Des lignes directrices pour les marchés publics de projets de services énergétiques ont été élaborées dans le cadre d'un certain nombre de projets de l'UE, par exemple le projet Qualitee, *Manuel des marchés publics des services d'efficacité énergétique*, novembre 2019, <https://qualitee.eu/publications/procurement-handbook-for-energy-efficiency-services/>.

⁽²⁶⁾ La note d'orientation d'Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf>.

⁽²⁷⁾ Système européen des comptes — SEC 2010, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269>.

⁽²⁸⁾ Plateforme européenne de conseil en investissement (en collaboration avec Eurostat), *A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts* (Guide sur le traitement statistique des contrats de performance énergétique), mai 2018.

- les **instituts nationaux de statistique** devraient être directement associés à l'élaboration des contrats types, étant donné que ce sont eux qui sont chargés de la déclaration des comptes publics à Eurostat. Il importe que les personnes compétentes au sein des instituts nationaux de statistique soient bien informées des principales caractéristiques et des applications pratiques des contrats de performance énergétique et des autres services énergétiques fondés sur la performance,
- le contrat type devrait **utiliser de façon optimale la flexibilité offerte par la note d'orientation d'Eurostat**, afin de permettre son application pratique à une échelle aussi large que possible. Il convient, en particulier, d'aborder les points suivants: l'élaboration de conditions contractuelles pour la maintenance et la réparation, qui transfèrent le risque d'investissement au fournisseur de services énergétiques mais sans affecter indûment la viabilité économique du projet par l'imposition de coûts supplémentaires; permettre des contrats à long terme pour le refinancement des rénovations en profondeur par des économies d'énergie; possibilité de combiner le projet de services énergétiques à des subventions publiques, par exemple sous la forme de subventions ou d'instruments financiers ⁽²⁹⁾, conformément aux règles applicables en matière d'aides d'État,
- **un contrat type ne devrait pas nécessairement être un contrat entièrement fixé par écrit**; il devrait plutôt couvrir la formulation des éléments du contrat qui sont essentiels dans le contexte de la comptabilisation hors bilan ou au bilan d'un investissement dans le cadre d'un contrat de performance énergétique, tandis que d'autres parties peuvent rester flexibles.

4.4. Combinaison de contrats de performance énergétique et de services énergétiques élargis

4.4.1. Cadre juridique

L'article 29, paragraphe 4, deuxième alinéa, prévoit que les États membres peuvent encourager les organismes publics à combiner les contrats de performance à des services énergétiques élargis, y compris la participation active à la modulation de la demande et le stockage.

Cette disposition invite les États membres à encourager les organismes publics à orienter le développement du marché vers la combinaison d'éléments de flexibilité du côté de la demande, tels que les services de participation active à la modulation de la demande, à des projets de services énergétiques.

4.4.2. Lignes directrices

Pour mettre en œuvre l'article 29, paragraphe 4, deuxième alinéa, une option consisterait à créer la possibilité d'éléments d'offre facultatifs dans les appels d'offres publics de services énergétiques, donnant ainsi aux soumissionnaires la possibilité d'intégrer dans leurs offres des services de participation active à la modulation de la demande.

De cette manière, les projets de services énergétiques contribueraient non seulement à l'amélioration de l'efficacité énergétique, mais aussi à un système électrique plus efficace permettant une meilleure intégration de la production d'électricité à partir de sources renouvelables grâce à un accroissement de la flexibilité du côté de la demande. Cela permettrait également de générer des flux de recettes supplémentaires pour les fournisseurs de services, de développer des marchés de flexibilité du côté de la demande ainsi que de procurer des avantages plus larges au secteur public et à l'ensemble de la société, y compris aux collectivités locales ⁽³⁰⁾. Plusieurs projets financés par l'Union ont exploré cette voie pour le développement commercial, et leurs résultats et conclusions pourraient être pris en considération lors de l'examen de la mise en œuvre de cette disposition ⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ Deux exemples d'approches possibles: selon Eurostat, pour la comptabilisation hors bilan, la rémunération du fournisseur de services énergétiques doit dépendre des économies d'énergie réalisées, et donc être flexible. Cela ne signifie pas pour autant qu'il soit impossible de diviser la rémunération en une partie «dépenses en capital» fixe et une partie «dépenses d'exploitation» flexible, pour autant qu'il soit garanti en même temps que le fournisseur de services énergétiques indemnise intégralement le client en cas de performance insuffisante car, de cette manière, il est toujours garanti que la propriété économique est transférée au fournisseur de services énergétiques. En outre, l'exigence selon laquelle la maintenance et la réparation à long terme des investissements doivent être effectuées par le fournisseur de services énergétiques garantit le transfert intégral de la propriété économique. Toutefois, cela n'exclut pas qu'une partie du coût correspondant soit compensée dans la partie «dépenses en capital» fixe de la rémunération.

⁽³⁰⁾ Saviuc, I., Lopez, C., Puskas, A., Rollert, K., et Bertoldi, P., *Explicit Demand Response for small end-users and independent aggregators* (Participation active explicite à la modulation de la demande pour les petits utilisateurs finaux et les agrégateurs indépendants), EUR 31190 EN, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, ISBN 978-92-76-55850-7, doi:10.2760/625919, JRC129745, 2022.

⁽³¹⁾ Exemples de projets financés par le programme LIFE: INEEXS (Innovative Energy Efficiency Service Models for Sector Integration via Blockchain; élaboration d'un premier concept visant à combiner les centrales électriques virtuelles aux services offerts par les sociétés de services énergétiques); BungEES (développement d'un ensemble intégré de services intelligents en matière d'efficacité énergétique).

5. OBLIGATIONS LIÉES À L'ÉLIMINATION DES ENTRAVES RÉGLEMENTAIRES ET NON RÉGLEMENTAIRES

5.1. Cadre juridique

L'article 29, paragraphe 6, point b), a imposé aux États membres de soutenir le bon fonctionnement des marchés des services énergétiques en éliminant les entraves réglementaires et non réglementaires. En outre, conformément à l'article 29, paragraphe 8, les États membres veillent à ce que les distributeurs d'énergie, les gestionnaires de réseau de distribution et les entreprises de vente d'énergie au détail s'abstiennent de toute activité susceptible d'entraver la fourniture de services énergétiques.

5.2. Lignes directrices

Afin de mieux comprendre les entraves qui font obstacle au bon développement des marchés des services énergétiques, il est vivement recommandé aux États membres de procéder à une analyse approfondie du marché, en y associant les parties prenantes de différents segments du marché, y compris les consommateurs d'énergie (publics, privés, PME, résidentiels, etc.), les fournisseurs de services énergétiques, les institutions financières et les facilitateurs du marché. Cette analyse constituerait une base solide pour mettre en place les instruments les plus appropriés et les plus bénéfiques aux fins de l'amélioration des marchés des services énergétiques ⁽³²⁾.

6. EXIGENCES EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ET DE RAPPORTS

6.1. Dispositions applicables relatives à la mise à jour des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat

L'article 14, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil ⁽³³⁾ exige des États membres qu'ils soumettent, au plus tard le 30 juin 2024, puis au plus tard le 1^{er} janvier 2034, et par la suite tous les dix ans, une mise à jour de la dernière version notifiée de leur **plan national intégré en matière d'énergie et de climat** (PNEC). L'article 14, paragraphe 1, dudit règlement leur impose de soumettre un projet de mise à jour du PNEC un an avant la date limite de soumission prévue à l'article 14, paragraphe 2.

Les exigences en matière de planification en ce qui concerne les services énergétiques sont mentionnées à l'annexe I, partie 1, section A, point 3.2 iii), du règlement (UE) 2018/1999. Les informations pertinentes à inclure dans le PNEC concernant la mise en œuvre de l'article 29 de la directive (UE) 2023/1791 devraient comprendre la description des politiques et mesures visant à promouvoir les services énergétiques dans le secteur public et des mesures visant à éliminer les obstacles réglementaires et non réglementaires qui entravent la généralisation des contrats de performance énergétique et d'autres modèles de services d'efficacité énergétique.

6.2. Rapports d'avancement

6.2.1. Cadre juridique

Les exigences en matière de communication d'informations sur les politiques et mesures visant à promouvoir les services énergétiques sont énoncées à l'article 21, point b) 5), et à l'annexe IX, partie 2, points a) et k), du règlement (UE) 2018/1999.

L'article 21, point b) 5), du règlement (UE) 2018/1999 impose aux États membres d'inclure dans les rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat les politiques et mesures visant à promouvoir les services énergétiques dans le secteur public et les mesures visant à éliminer les obstacles réglementaires et non réglementaires qui entravent la généralisation des contrats de performance énergétique et d'autres modèles de services en matière d'efficacité énergétique.

⁽³²⁾ La dernière évaluation des marchés des contrats de performance énergétique dans les États membres réalisée par l'UE a révélé une image très hétérogène des principaux obstacles à l'adoption par le marché et a également mis au jour des entraves assez surprenantes aux marchés des services énergétiques à travers l'Europe. Par exemple, il a été constaté que les régimes de subventions, s'ils ne sont pas conçus de manière appropriée, constituent des entraves majeures à la fourniture de services énergétiques. Cette constatation a été relevée, notamment, en ce qui concerne l'utilisation de subventions au titre du PRR, la disponibilité croissante des subventions générant une concurrence avec les contrats de performance énergétique [voir Moles-Grueso, S., Bertoldi, P., et Boza-Kiss, B., *Energy Performance Contracting in the EU — 2020-2021* (Contrats de performance énergétique dans l'UE), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, doi:10.2760/751957, JRC133984, 2023].

⁽³³⁾ 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) n° 663/2009 et (CE) n° 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) n° 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>).

6.2.2. Lignes directrices

Conformément à l'annexe IX, partie 2, points a) et k), du règlement (UE) 2018/1999 et en combinaison avec l'article 29 de la directive (UE) 2023/1791, les informations pertinentes à inclure dans les rapports d'avancement nationaux en matière d'énergie et de climat concernant la mise en œuvre de l'article 29 devraient comprendre les éléments suivants:

- les mesures visant à améliorer la transparence globale des marchés de services énergétiques conformément à l'article 29, paragraphes 1, 3 et 6, de la directive (UE) 2023/1791, et en particulier le lien internet vers le site internet contenant la liste ou l'interface des fournisseurs de services énergétiques qualifiés ou certifiés et leurs qualifications ou certifications conformément à l'article 28 de ladite directive,
- la disponibilité de labels de qualité [article 29, paragraphe 2, de la directive (UE) 2023/1791] et leur utilisation effective par les fournisseurs de services énergétiques (nombre de fournisseurs de services labellisés),
- la disponibilité de contrats types pour les organismes publics conformes à la note d'orientation d'Eurostat sur l'enregistrement des contrats de performance énergétique dans les comptes publics, et d'exemples de tels contrats types (ou lorsqu'ils sont accessibles au public),
- la base de données publique pour les projets de services énergétiques fondés sur la performance mis en œuvre et en cours, ainsi que pour certains exemples de bonnes pratiques dans le secteur public. En outre, des exemples de bonnes pratiques du secteur privé pourraient être inclus si les informations pertinentes sont disponibles ou peuvent être facilement recueillies,
- les mesures prises pour garantir l'évaluation de la faisabilité de services énergétiques fondés sur la performance pour les projets de rénovation d'organismes publics.

En outre, le rapport pourrait comprendre les informations suivantes:

- les autres mesures prises, le cas échéant, par exemple en ce qui concerne l'élimination des entraves réglementaires et non réglementaires ou lorsque l'État membre a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 29 de la directive (UE) 2023/1791,
- les indicateurs globaux liés au développement du marché des services énergétiques, tels que le nombre de fournisseurs de services énergétiques (actifs), la valeur totale des contrats annuels, etc.
