

FR

2020

01

Rapport spécial

Actions de l'UE dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique: une contribution importante à l'efficacité énergétique, malgré des retards considérables et un non-respect de la réglementation



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-XII
Introduction	01-19
Pourquoi l'efficacité énergétique est-elle importante?	01-06
Le rôle de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique	07-15
Le rôle de la surveillance du marché	16-19
Étendue et approche de l'audit	20-23
Observations	24-73
Gestion du processus réglementaire	24-54
La Commission a donné la priorité aux groupes de produits présentant le potentiel d'économies d'énergie le plus élevé	24-27
Des retards importants dans le processus réglementaire ont nui à l'efficacité de la politique	28-37
La Commission prend des mesures pour améliorer les étiquettes énergétiques	38-42
La Commission a davantage mis l'accent sur l'utilisation efficace des ressources mais n'a pas élaboré de boîte à outils de l'économie circulaire	43-45
La comptabilisation de l'impact de l'écoconception surestime l'incidence de la politique, bien que des améliorations récentes aient été constatées	46-54
Surveillance du marché	55-73
Le non-respect, par les fabricants et les vendeurs, de la législation en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique limite les avantages de la politique	55-59
Les outils fournis par l'UE pour soutenir les autorités de surveillance du marché ont eu un impact limité sur l'écoconception et l'étiquetage énergétique	60-70
Les projets de surveillance du marché financés par l'UE sont utiles mais ne fournissent qu'une solution temporaire à un besoin récurrent	71-73

Conclusions et recommandations 74-80

Glossaire

Réponses de la Commission

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I Face au défi crucial de prévenir et d'atténuer les changements climatiques, les dirigeants de l'UE se sont engagés à diminuer la consommation d'énergie de l'UE de 20 % avant 2020 et de 32,5 % avant 2030 (par rapport aux niveaux prévisionnels établis en 2007). L'un des principaux moyens pour atteindre ces objectifs consiste à accroître l'efficacité énergétique des produits. En effet, des produits conçus pour être plus efficaces peuvent contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre et permettre aux entreprises et aux ménages de réaliser des économies financières considérables.

II La législation sur l'écoconception établit des exigences minimales en matière d'efficacité énergétique et d'environnement pour les produits ménagers et industriels. Les étiquettes énergétiques de l'UE fournissent aux consommateurs des informations sur la consommation énergétique et la performance environnementale des produits, et les aident à prendre des décisions en connaissance de cause.

III Dans le cadre de cet audit, nous avons évalué si les actions de l'UE dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique avaient contribué efficacement à la réalisation de ses objectifs en matière d'efficacité énergétique et d'environnement. Nous avons examiné si la Commission avait géré le processus réglementaire de manière satisfaisante et si elle avait assuré un suivi et un compte-rendu adéquats des résultats obtenus. Nous avons également examiné si la Commission avait efficacement supervisé et soutenu les activités de surveillance du marché et si les projets financés par l'UE avaient entraîné une amélioration durable de la surveillance du marché.

IV Nous sommes parvenus à la conclusion que les actions de l'UE contribuaient de manière efficace à la réalisation des objectifs de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique, mais que leur efficacité avait pâti de retards considérables dans le processus réglementaire et du non-respect de la réglementation par les fabricants et les vendeurs.

V La politique couvre la plupart des produits présentant le potentiel d'économies d'énergie le plus élevé. Afin de maximiser son impact, la Commission a utilisé des méthodologies fiables et transparentes pour décider quels produits réglementer.

VI Nous avons toutefois constaté que le processus visant à établir des règlements spécifiques à des produits donnés est long et que la Commission aurait pu éviter certains retards. De plus, du fait de sa décision d'adopter des mesures dans le cadre d'un paquet législatif, les groupes de produits prêts à être réglementés subissent des retards encore plus longs. L'impact de la politique en a ainsi été réduit, dans la mesure où les exigences en matière de conception des produits ne reflètent pas toujours les progrès technologiques. En outre, les étiquettes énergétiques n'aident plus toujours les consommateurs à différencier les produits.

VII La manière dont la Commission a intégré des concepts de l'économie circulaire, tels que la réparabilité et la recyclabilité, dans la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique a été peu systématique. Nous avons toutefois noté que les règlements récemment adoptés applicables à certains produits montrent que la Commission a accordé une plus grande attention à ces aspects.

VIII Chaque année, la Commission rend compte des résultats de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique, fournissant ainsi aux parties prenantes et aux décideurs politiques des informations utiles. Nous avons constaté que la méthodologie actuelle appliquée à la comptabilisation de l'impact est incomplète, puisqu'elle ne prend pas en compte l'impact du non-respect de la réglementation, les retards de mise en œuvre et la différence entre la consommation d'énergie réelle et la consommation théorique.

IX La surveillance efficace du marché devrait être déterminante pour s'assurer que les produits vendus dans l'Union européenne sont conformes aux exigences en matière d'écoconception et que les consommateurs bénéficient d'étiquettes énergétiques fiables. Il appartient aux États membres de vérifier que les produits vendus sont conformes à la législation. Les données disponibles montrent toutefois que le non-respect de la réglementation par les fabricants et les vendeurs reste un problème important.

X La Commission facilite la coopération entre les autorités de surveillance du marché. Le système d'information et de communication pour la surveillance des marchés, géré par celle-ci, devrait favoriser la coopération en permettant aux autorités de partager les résultats de leurs inspections. Nous avons observé que certaines limitations fonctionnelles dans la base de données réduisaient son efficacité. La Commission constitue actuellement une base de données sur les produits qui permettra notamment de faciliter la surveillance du marché, mais sa mise en place a pris du retard.

XI Les projets financés par l'UE destinés à améliorer la surveillance du marché ont produit des résultats, mais ils ne fournissent qu'une solution temporaire à un besoin récurrent.

XII Dans notre rapport, nous adressons à la Commission des recommandations visant à améliorer l'impact de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique. Nos recommandations concernent des améliorations à apporter au processus réglementaire pour élaborer en temps utile des règlements spécifiques à des produits donnés davantage suivis d'effets, des améliorations concernant la manière de mesurer l'impact de la politique et d'en rendre compte, ainsi que des actions visant à faciliter les échanges d'informations entre autorités de surveillance du marché et à améliorer le respect de la politique.

Introduction

Pourquoi l'efficacité énergétique est-elle importante?

01 En 2007, face au défi crucial de prévenir et d'atténuer les changements climatiques, les dirigeants de l'UE ont fixé trois objectifs à atteindre avant 2020¹:

- réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre (par rapport aux niveaux de 1990);
- augmenter de 20 % l'efficacité énergétique (par rapport aux niveaux prévisionnels établis en 2007);
- porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale.

02 L'amélioration de l'efficacité énergétique permettra de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de lutter contre le changement climatique, de réaliser des économies financières considérables pour les entreprises et les ménages, d'améliorer la qualité de l'air et d'aider l'UE à réduire sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

¹ Site Internet de la Commission concernant les objectifs pour 2020. Voir également le rapport spécial n° 18/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «Les émissions de gaz à effet de serre de l'UE sont dûment déclarées, mais une meilleure connaissance de la situation est nécessaire dans la perspective de futures réductions.»

03 La dernière évaluation, par la Commission, des progrès accomplis par les États membres en vue de la réalisation des objectifs d'efficacité énergétique² montre qu'il est peu probable que l'objectif de l'UE pour 2020 soit atteint. La consommation énergétique a augmenté entre 2014 et 2017. D'après l'évaluation de la Commission, les principaux facteurs étaient la croissance économique, la faiblesse des prix du pétrole, les conditions météorologiques et la lenteur de la mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique dans certains États membres. Le rapport conclut que «la nécessité d'intensifier les efforts est apparue comme une évidence, non seulement pour atteindre les objectifs de 2020, mais également pour poser les bonnes bases de la décennie suivante, qui exigera un niveau d'ambition plus élevé».

04 En décembre 2018³, la directive modifiée relative à l'efficacité énergétique a fixé l'objectif d'accroître l'efficacité énergétique de 32,5 % d'ici à 2030 par rapport aux projections établies en 2007. Pour atteindre cet objectif ambitieux, il est important d'adopter des mesures décisives qui réduiront la consommation énergétique.

05 Les améliorations en matière d'efficacité énergétique peuvent concerner un large éventail de secteurs et de domaines, tels que la conception et la rénovation de bâtiments à des fins d'économie d'énergie, l'amélioration des moyens de transport, la production industrielle et la conception et l'utilisation de meilleurs produits. La Commission estime⁴ que la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique contribuera environ pour moitié à l'objectif d'efficacité énergétique fixé pour 2020.

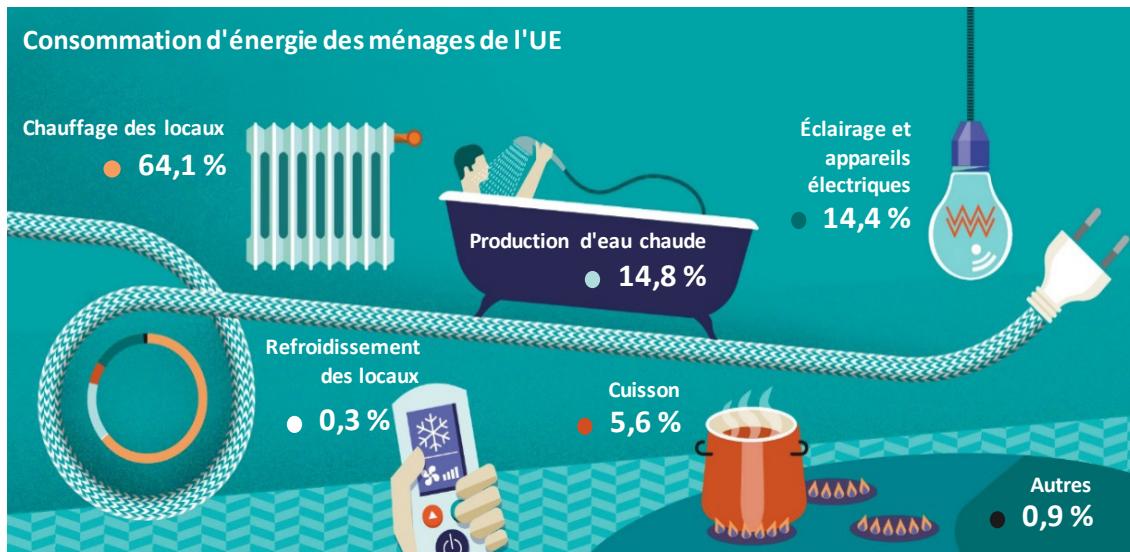
² Évaluation en 2018 des progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des objectifs nationaux d'efficacité énergétique pour 2020 et dans la mise en œuvre de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, conformément à l'article 24, paragraphe 3, de cette directive, COM(2019) 224 final, 2019.

³ Directive (UE) 2018/2002.

⁴ Communication de la Commission, plan de travail «Écoconception» 2016-2019, COM(2016) 773 final.

06 Selon des données d'Eurostat datant de 2017⁵, la consommation énergétique des ménages représente environ un quart (27,2 %) de la consommation énergétique finale en Europe. La majeure partie de l'énergie consommée par les ménages (82,5 %) provient de sources non renouvelables. Les étiquettes énergétiques concernent principalement le secteur des ménages. La *figure 1* ci-dessous montre que la consommation énergétique des ménages comprend principalement le chauffage et l'eau chaude, suivie par l'éclairage et les appareils domestiques, ainsi que la cuisson.

Figure 1 – Consommation énergétique des ménages de l'UE



Source: Eurostat, 2017.

Le rôle de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique

07 L'**écoconception** est l'intégration des caractéristiques environnementales dans la conception du produit. Son objectif est d'améliorer la performance environnementale d'un produit tout au long de son cycle de vie. La législation sur l'écoconception fixe des exigences en matière d'efficacité énergétique ainsi que d'autres exigences applicables à la conception des produits, contribuant de la sorte à améliorer les performances environnementales. Les produits qui ne satisfont pas à ces exigences ne peuvent pas être vendus dans l'UE, ce qui permet d'éliminer du marché les produits les moins performants.

⁵ Données Eurostat, 2017.

08 Les étiquettes énergétiques de l'UE servent à classer les appareils sur une échelle de A à G selon leur consommation énergétique. Elles donnent une estimation de la consommation énergétique annuelle de chaque produit et permettent de comparer des produits similaires en fonction de leur classe d'efficacité énergétique. Les consommateurs peuvent ainsi prendre leurs décisions en connaissance de cause.

09 L'écoconception et l'étiquetage énergétique sont complémentaires. Leurs objectifs stratégiques sont communs:

- accroître l'efficacité énergétique des produits et renforcer la protection de l'environnement;
- promouvoir la libre circulation des produits liés à l'énergie au sein de l'Union européenne;
- informer les consommateurs afin qu'ils puissent choisir des produits plus efficaces.

10 Au début des années 1990, la Commission a élaboré des exigences en matière de performance énergétique pour les dispositifs de chauffage et les réfrigérateurs, puis pour l'éclairage fluorescent en 1999. La première directive sur l'écoconception, adoptée en 2005⁶, s'appliquait à tous les produits consommateurs d'énergie. La directive actuelle⁷ a encore élargi l'éventail des produits liés à l'énergie, en incluant les produits ayant un impact indirect sur la consommation énergétique.

11 Le Conseil des Communautés européennes a adopté la première directive de l'UE sur l'étiquetage énergétique en 1992⁸; elle couvrait les principaux appareils domestiques. Les premières étiquettes à l'échelle de l'UE ont été introduites pour les réfrigérateurs en 1994, indiquant la classe d'efficacité énergétique de chaque modèle, sur une échelle de A à G. Depuis, la consommation énergétique des réfrigérateurs a baissé de plus de 60 %⁹. En 2010, la Commission a introduit les classes énergétiques «A+», «A++», et «A+++» qu'elle a depuis supprimées sur les nouvelles étiquettes

⁶ Directive 2005/32/CE.

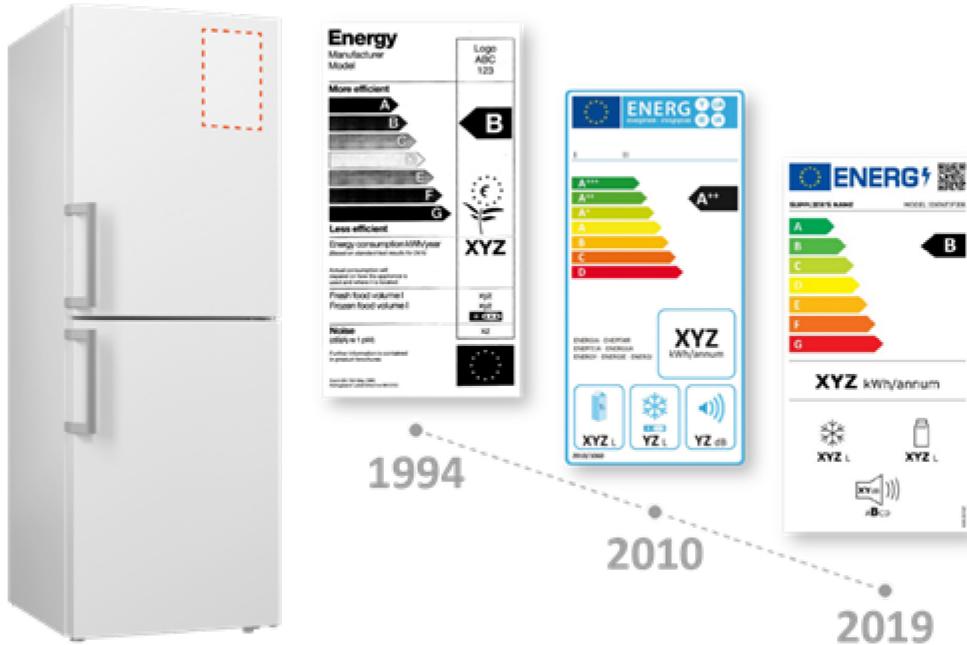
⁷ Directive 2009/125/CE.

⁸ Directive 92/75/CEE.

⁹ Étude de réexamen/préparatoire, 2016.

adoptées en 2019 (voir point 41). La *figure 2* montre l'évolution de l'étiquetage énergétique de l'UE pour les réfrigérateurs.

Figure 2 - Évolution de l'étiquetage énergétique de l'UE pour les réfrigérateurs



Source: Cour des comptes européenne.

12 Le Conseil mondial de l'énergie a reconnu que la politique de l'UE relative à l'écoconception et à l'étiquetage énergétique était une réussite¹⁰. Les consommateurs sont habitués aux étiquettes énergétiques. En effet, 85 % des Européens les reconnaissent et s'en servent pour effectuer un achat¹¹. La politique est largement soutenue par les fabricants, les consommateurs et les organisations environnementales¹². Et plus précisément:

- une meilleure conception des produits peut engendrer des prix de vente plus élevés et, partant, des rendements supérieurs ainsi qu'une part de marché accrue pour les fabricants qui innovent, puisque les produits inefficaces sont retirés du marché de l'UE. La Commission estime que cela permettra de créer environ 1 million d'emplois d'ici à 2030¹³;
- les coûts opérationnels des entreprises sont moins élevés lorsqu'elles utilisent des produits plus efficaces;
- les consommateurs qui utilisent des produits plus efficaces bénéficient de factures d'énergie moins élevées, ce qui permet de compenser leur coût d'achat plus élevé.

13 Les exigences en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique sont principalement axées sur l'efficacité énergétique, mais peuvent également couvrir d'autres caractéristiques. Par exemple, la législation fixe des limites en matière de consommation d'eau pour les machines à laver, des exigences de durabilité pour les produits d'éclairage et les aspirateurs et fournit des informations concernant le démontage et le recyclage des aspirateurs, des circulateurs et du matériel d'imagerie. De nombreuses étiquettes comprennent des pictogrammes donnant des informations sur les caractéristiques, la performance ou l'impact environnemental des produits, telles que la consommation d'eau ou le niveau de bruit émis (voir *figure 3*).

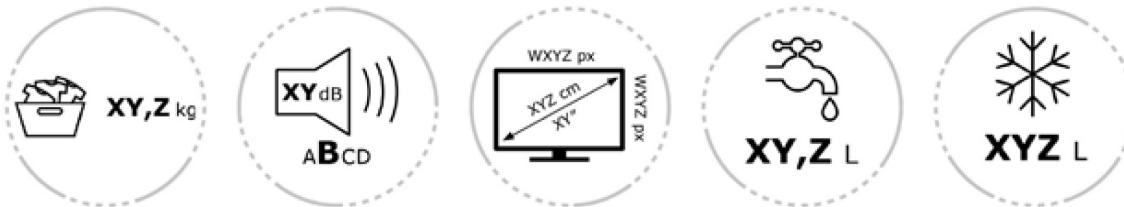
¹⁰ *Energy Efficiency Policies around the World: Review and Evaluation*, p. 48, Conseil mondial de l'énergie 2008.

¹¹ *Study on the impact of the energy label – and potential changes to it – on consumer understanding and on purchase decisions*. LE London Economics and IPSOS, octobre 2014.

¹² Lettre conjointe de l'industrie sur l'écoconception, mai 2018; Lettre au président Juncker de 55 ONG, septembre 2018.

¹³ *EIA overview report 2018*, janvier 2019.

Figure 3 – Pictogrammes figurant sur les étiquettes énergétiques et fournissant des informations sur les caractéristiques, la performance ou l'impact environnemental



Source: Cour des comptes européenne.

14 Les règles en matière d'écoconception et d'étiquetage s'appliquent à 14 groupes de produits, tandis que 11 autres ne sont soumis qu'à des exigences en matière d'écoconception (voir *figure 4*). Des mesures horizontales couvrent également la consommation en mode arrêt et en mode veille des équipements électriques et électroniques.

Figure 4 – Produits concernés par l'écoconception et l'étiquetage énergétique

14 groupes de produits couverts par des exigences en matière d'écoconception et d'étiquetage	11 groupes de produits couverts uniquement par des exigences en matière d'écoconception
<ul style="list-style-type: none"> • lave-vaisselle • lave-linge • sèche-linge • réfrigérateurs • réfrigération professionnelle et commerciale • lampes • dispositifs d'affichage électroniques • appareils domestiques de cuisson • dispositifs de chauffage • chauffe-eau • dispositifs de chauffage décentralisés • chaudières à combustible solide • climatiseurs • unités de ventilation résidentielles 	<ul style="list-style-type: none"> • décodeurs numériques simples • sources d'alimentation externes • moteurs électriques • circulateurs • ventilateurs industriels • pompes à eau • transformateurs • matériel de soudage • appareils de chauffage à air • ordinateurs et serveurs • produits de stockage de données en ligne

Source: Cour des comptes européenne.

15 À la suite de l'adoption du plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire en 2015¹⁴, la Commission a annoncé en 2016 son intention de contribuer davantage à l'économie circulaire en rendant les produits plus durables et plus faciles à réparer, à réutiliser ou à recycler. Dans une économie circulaire, la valeur des produits et des matériaux est conservée aussi longtemps que possible; les déchets et l'utilisation des ressources sont réduits au minimum et, lorsqu'un produit atteint la fin de son cycle de vie, les ressources sont maintenues dans l'économie afin d'être utilisées à plusieurs reprises pour créer une nouvelle valeur.

Le rôle de la surveillance du marché

16 La législation sur l'écoconception et l'étiquetage énergétique bénéficie aux consommateurs et à l'environnement si les produits vendus dans l'UE respectent les exigences en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique, et si les vendeurs affichent correctement des étiquettes énergétiques exactes pour informer les consommateurs.

17 Les fournisseurs de produits vendus dans l'UE doivent fournir une déclaration de conformité et apposer le marquage «CE»¹⁵ sur le produit. Ce marquage ne prouve pas qu'un tiers ou que les autorités ont soumis le produit à des essais indépendants. Il montre que le fabricant estime que son produit est conforme à tous les règlements applicables et apte à la vente légale. Il incombe aux fabricants de veiller à l'exactitude de l'étiquette énergétique qu'ils fournissent aux vendeurs.

¹⁴ COM(2015) 614/2.

¹⁵ Historiquement, l'abréviation désigne la «conformité européenne».

Figure 5 – Marquage «CE» sur une télévision



Source: Cour des comptes européenne.

18 La surveillance du marché dans l'UE concerne 33 secteurs, dont l'écoconception et l'étiquetage énergétique. Les États membres sont responsables de la surveillance du marché sur leur territoire. Chaque État membre doit désigner une autorité de surveillance du marché et la doter de ressources et de pouvoirs suffisants pour lui permettre de remplir ses obligations. Pour garantir la conformité des produits vendus dans leur pays, les autorités de surveillance du marché doivent effectuer des contrôles appropriés d'une ampleur suffisante.

19 La Commission soutient et encourage la coopération entre les autorités de surveillance en organisant des réunions, en fournissant des orientations et des formations et en gérant deux bases de données. Le budget de l'UE permet de financer des projets visant à contribuer à l'amélioration des activités de surveillance du marché dans l'UE dans le secteur de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique (15 millions d'euros entre 2009 et 2018).

Étendue et approche de l'audit

20 Le présent rapport a pour objectif d'évaluer si les actions de l'UE dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique contribuent efficacement à la réalisation de ses objectifs en matière d'efficacité énergétique et d'environnement. Nous avons choisi de nous intéresser à ce domaine d'action en raison du rôle déterminant qu'il joue dans la réalisation des objectifs fixés par l'UE en matière d'efficacité énergétique. Par ailleurs, à la suite de l'adoption d'un nouveau paquet législatif en 2019, le public et les parties prenantes ont manifesté un intérêt croissant pour ce domaine. Nous avons examiné si la Commission avait géré le processus réglementaire de manière satisfaisante et si elle avait assuré un suivi et un compte-rendu adéquats des résultats obtenus. Nous avons également vérifié si la Commission avait supervisé et soutenu les activités des autorités de surveillance du marché, en nous concentrant sur la gestion des deux bases de données à l'échelle européenne, et si les projets financés par l'UE avaient entraîné des améliorations durables de la surveillance du marché.

21 Pour évaluer si la Commission avait proposé des mesures d'exécution conformément aux objectifs stratégiques, nous avons effectué des études de cas portant sur trois groupes de produits:

- les chaudières mixtes de chauffage central et les dispositifs de chauffage des locaux;
- les appareils de réfrigération à usage ménager (réfrigérateurs et congélateurs);
- les dispositifs d'affichage électroniques (télévisions et moniteurs).

Nous avons sélectionné ces groupes de produits en fonction de leur consommation d'énergie primaire et des économies susceptibles d'être réalisées grâce aux mesures adoptées en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique, avec pour objectif de couvrir à la fois les produits de chauffage et les appareils ménagers typiques.

22 Nous avons effectué des visites auprès de la direction générale de l'énergie (DG ENER), de la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW) et de l'agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME). Pour évaluer l'impact et la durabilité des projets financés par l'UE visant à améliorer la surveillance du marché, nous avons procédé à l'examen documentaire de neuf projets et avons analysé les résultats. Nous nous sommes également rendus auprès des autorités de surveillance du marché responsables de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique, qui avaient pris part à certains de ces projets, en France, au Luxembourg, en Pologne et en Suède. Nous avons choisi ces États membres parce qu'ils représentent des marchés de tailles diverses tout en respectant un certain équilibre géographique. Dans le but de consulter les parties prenantes représentant les consommateurs, l'environnement et l'industrie, nous avons également mené des entretiens avec des représentants du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), de l'Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs dans la normalisation (ANEC), du Bureau européen de l'environnement (BEE) et de Home Appliance Europe (APPLiA).

23 Les résultats de l'audit pourraient être pris en considération dans l'élaboration du futur plan de travail triennal sur l'écoconception pour la période après 2020 et influencer la manière dont la Commission gère le processus législatif et soutient les activités de surveillance du marché menées par les États membres.

Observations

Gestion du processus réglementaire

La Commission a donné la priorité aux groupes de produits présentant le potentiel d'économies d'énergie le plus élevé

24 La directive sur l'ecoconception et le règlement sur l'étiquetage énergétique établissent un cadre général qui définit les objectifs stratégiques ainsi que les rôles et responsabilités de la Commission, des autorités de surveillance du marché, des fabricants, des négociants, etc. Le cadre prévoit que la Commission a le pouvoir d'adopter des mesures d'exécution fixant des exigences en matière d'ecoconception et d'étiquetage énergétique pour des groupes de produits spécifiques. En vertu de la directive sur l'ecoconception, la Commission devrait sélectionner les groupes de produits à réglementer en se fondant sur trois critères: le volume de ventes, l'impact actuel sur l'environnement et le potentiel d'amélioration¹⁶.

25 Nous avons examiné si la Commission avait, pour son plan de travail 2016-2019, donné la priorité aux groupes de produits présentant le potentiel le plus élevé en termes d'économies d'énergie. La Commission a passé en revue plus de 100 groupes de produits et en a analysé 16. Elle a ensuite classé les produits en fonction de leur potentiel d'économies d'énergie. Le classement fournissait également une appréciation qualitative d'autres facteurs environnementaux tels que la consommation d'eau, la présence de matières premières critiques, la durabilité et la recyclabilité.

26 En 2016, la Commission a annoncé qu'elle étudierait la possibilité de définir des exigences distinctes pour les produits des technologies de l'information et de la communication (TIC) (tels les smartphones et les équipements de réseaux domestiques), au vu de la rapidité d'évolution de ce secteur et des difficultés à estimer les économies d'énergie susceptibles d'être réalisées. La Commission prévoit de débuter ces travaux d'ici à fin 2019.

¹⁶ Article 15, paragraphe 2, de la directive 2009/125/CE.

27 Nous avons constaté que les mesures d'exécution existantes (concernant plus de 30 groupes de produits) couvraient la plupart des produits présentant le potentiel d'économies d'énergie le plus élevé. Il s'agit notamment des produits représentant la plus grande consommation d'énergie des ménages et plus de la moitié de la consommation d'énergie des secteurs de l'industrie et des services¹⁷.

Des retards importants dans le processus réglementaire ont nui à l'efficacité de la politique

28 Lorsque la Commission adopte des mesures d'exécution, la durée du processus réglementaire est un facteur clé de la réussite de la politique concernée. Compte tenu des avancées technologiques et de l'efficacité toujours plus grande des produits, les exigences en matière d'écoconception et d'étiquetage peuvent devenir dépassées, et la politique, dépourvue d'impact.

29 Ces dernières années, dans de nombreux groupes de produits, les progrès technologiques ont été tels que les exigences minimales en terme d'efficacité énergétique sont devenues obsolètes et que la grande majorité des modèles de produits, voire la totalité d'entre eux, se sont retrouvés dans les trois premières classes d'efficacité énergétique. D'une part, cela prouve que les produits disponibles sur le marché sont plus économiques en énergie que par le passé et que la politique a eu un impact positif. D'autre part, lorsque tous les produits disponibles se trouvent dans les classes énergétiques les plus élevées, les consommateurs ont plus de difficulté à faire la différence entre les produits les plus performants et ceux qui le sont le moins, et les fabricants sont moins incités à innover. Nous avons examiné le processus réglementaire pour les trois groupes de produits sélectionnés: dispositifs d'affichage électroniques, réfrigérateurs et dispositifs de chauffage.

¹⁷ *Ecodesign Impact Accounting – Overview report 2018*, p. 8, VHK, janvier 2019.

30 En 2015, à la suite d'une couverture médiatique défavorable de la politique, alimentée par des attaques contre la réglementation de l'UE perçue comme excessive et une action en justice très médiatisée concernant des aspirateurs¹⁸, la Commission a décidé de geler temporairement le processus réglementaire afin d'examiner l'adéquation de la politique dans son ensemble. Cela a retardé de près de deux ans les travaux sur de nouveaux groupes de produits qui étaient considérés comme une priorité (par exemple les systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments, les bouilloires électriques, les sèche-mains, les ascenseurs, les panneaux solaires et les onduleurs, les conteneurs réfrigérés et les nettoyeurs à haute pression), ainsi que le réexamen des mesures existantes. Ce n'était toutefois pas la seule raison des retards, comme nous l'expliquons dans les points ci-après.

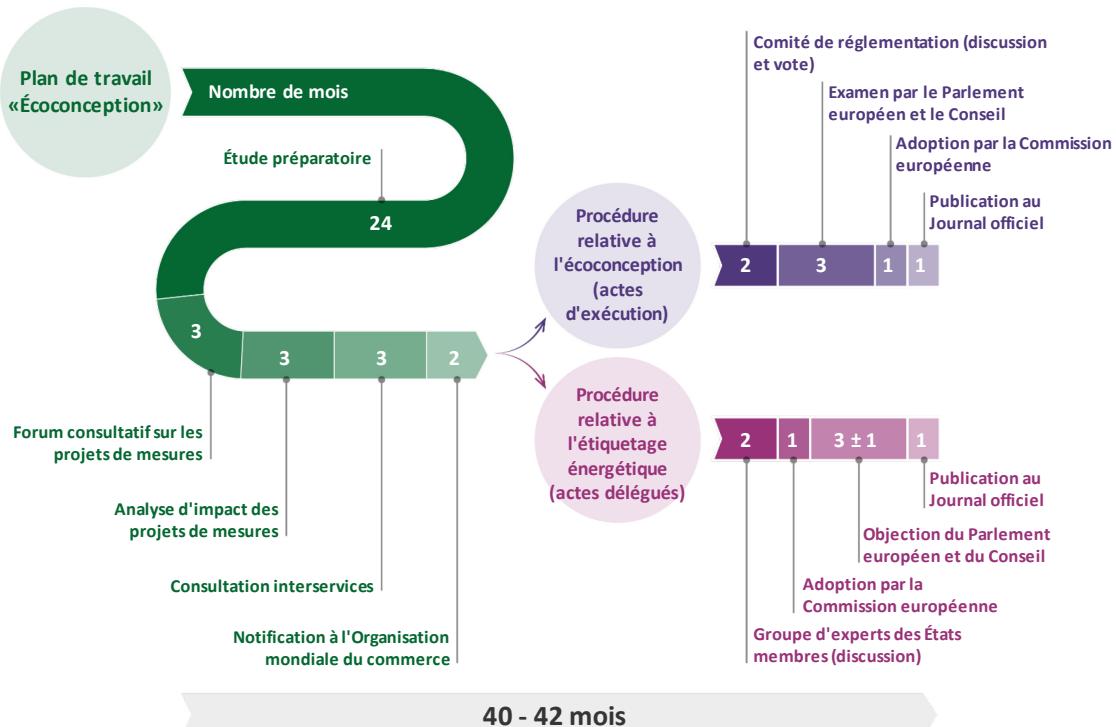
31 L'élaboration de mesures d'efficacité énergétique est un processus long et complexe (voir *figure 6*), qui nécessite des consultations approfondies avec les parties prenantes¹⁹. La Commission a estimé que la durée du processus réglementaire habituel pour un groupe de produits était d'environ trois ans et demi²⁰. Il débute en même temps que l'étude préparatoire et s'achève avec la publication au Journal officiel de l'acte d'exécution ou de l'acte délégué.

¹⁸ Affaire n° T-544/13 Dyson Ltd contre Commission européenne, arrêt définitif du 8 novembre 2018. Un fabricant d'aspirateurs sans sac a demandé l'annulation du règlement délégué (UE) n° 655/2013 de la Commission au motif qu'il induisait en erreur les consommateurs quant à l'efficacité énergétique des aspirateurs parce que les normes d'essai visées dans le règlement n'étaient pas adéquates. Le Tribunal a annulé le règlement.

¹⁹ Voir le rapport spécial n° 14/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé « "Donnez votre avis": les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais les activités de communication ne sont pas à la hauteur ».

²⁰ Les nouvelles étiquettes d'efficacité énergétique: explications, Commission européenne, 2019.

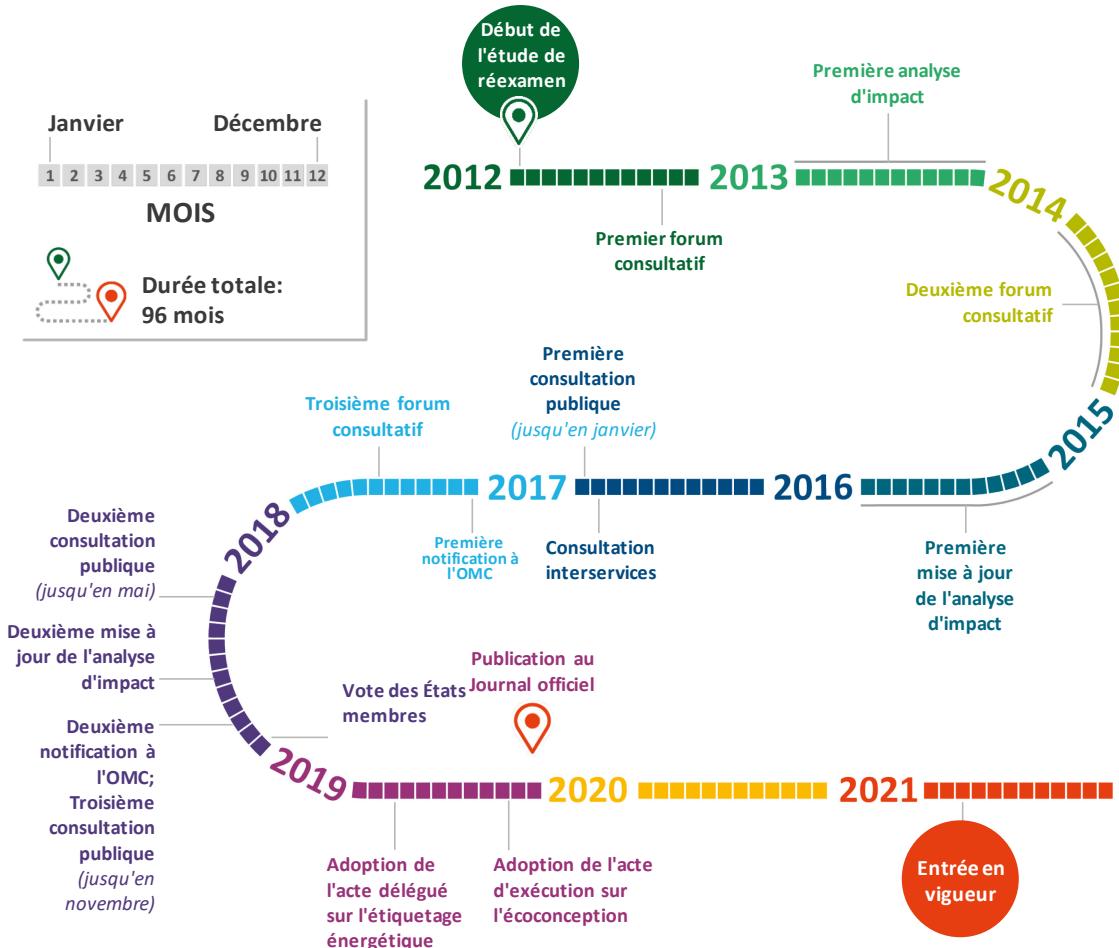
Figure 6 – Processus réglementaire théorique pour l'adoption de mesures d'exécution dans le cadre de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

32 Nous avons constaté que, pour les trois groupes de produits analysés, le processus a duré nettement plus longtemps que trois ans et demi. Un exemple du processus réglementaire effectif pour l'examen des exigences applicables aux dispositifs électroniques est présenté à la *figure 7*.

Figure 7 – Processus réglementaire effectif pour l'adoption de mesures d'exécution en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique relatives aux dispositifs d'affichage électroniques



Source: Cour des comptes européenne.

33 Nous avons constaté que le processus réglementaire effectif pour les groupes de produits analysés était deux fois plus long que le processus théorique, à savoir huit ans pour les dispositifs d'affichage électroniques, sept ans pour les dispositifs de chauffage et six ans pour les réfrigérateurs. La Commission a répété certaines étapes clés, comme par exemple:

- pour les dispositifs d'affichage électroniques: elle a organisé trois réunions du forum consultatif et trois consultations publiques; elle a notifié deux fois à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) les mesures d'écoconception proposées et a actualisé deux fois l'analyse d'impact;
- pour les réfrigérateurs: elle a organisé deux réunions du forum consultatif et trois consultatifs publiques;
- pour les dispositifs de chauffage: elle a organisé trois réunions du forum consultatif et deux consultations interservices.

34 À la différence des études préparatoires, les études de réexamen portent sur des règlements relatifs à des groupes de produits qui sont déjà en vigueur et feront l'objet d'une actualisation. Elles ne suivent pas une procédure ou une approche normalisée, qui comprendrait une structure ou des critères communs, ce qui implique que la profondeur de l'analyse réalisée varie en fonction des groupes de produits. Les premières études de réexamen concernant les dispositifs d'affichage électroniques et les réfrigérateurs ne contenaient pas les informations dont la Commission avait besoin pour élaborer une proposition législative. Cette dernière a donc commandé des études supplémentaires pour ces groupes de produits, allongeant de quatre ans le processus réglementaire.

35 En 2016, la Commission a décidé d'adopter plusieurs mesures d'exécution dans le cadre d'un paquet unique²¹, c'est-à-dire qu'elle adopterait simultanément des règlements pour divers groupes de produits. Selon elle, cette approche facilite la communication sur l'impact global de groupes de produits multiples et permet de mieux démontrer que la politique produit des résultats importants. Nous avons toutefois constaté que la nécessité d'attendre que la totalité du paquet soit prêt à être

²¹ Site Internet de la Commission sur l'écoconception.

adopté engendrait des retards pour les groupes de produits qui étaient prêts plus tôt, ce qui retardait encore davantage un processus déjà long.

36 Plusieurs parties prenantes et experts sectoriels ont souligné que les retards entraînaient des occasions manquées d'exploiter un potentiel élevé d'économies d'énergie et de réduire l'impact environnemental²². En outre, lorsque la Commission adopte des règlements avec un retard important, il existe un risque que les exigences soient obsolètes. Par exemple:

- pour les dispositifs de chauffage: la mesure d'écoconception de 2013 exigeait un niveau minimal d'efficacité énergétique de 86 % pour le type de chauffage le plus courant dès 2015. Ce niveau était déjà le niveau moyen déclaré de tous les dispositifs de chauffage des locaux vendus dans l'UE en 2013;
- pour les télévisions: les exigences en matière d'écoconception adoptées en 2009 étaient fondées sur des données obsolètes et n'ont guère contribué à l'amélioration de l'efficacité énergétique. L'évaluation de la directive sur l'écoconception²³ montre que la plupart des produits répondaient déjà en 2010 aux exigences de 2012.

37 Nous avons constaté que la Commission avait pris ce problème en considération lors du récent réexamen des règlements relatifs aux dispositifs d'affichage électroniques et aux réfrigérateurs et qu'elle avait mis à jour les données du marché à plusieurs reprises au cours du processus réglementaire. Néanmoins, pour ces deux groupes de produits, il s'est écoulé respectivement trois et cinq ans entre le moment où la Commission a analysé le dernier ensemble de données disponibles et la date d'entrée en vigueur des nouvelles exigences.

²² *Save the Ecodesign energy-labelling package*. Lettre conjointe adressée à la Commission européenne; lettre conjointe de l'industrie sur l'écoconception; La directive relative à l'écoconception (2009/125/CE), évaluation de la mise en œuvre européenne, Service de recherche du Parlement européen, novembre 2017.

²³ COM(2015) 345 final.

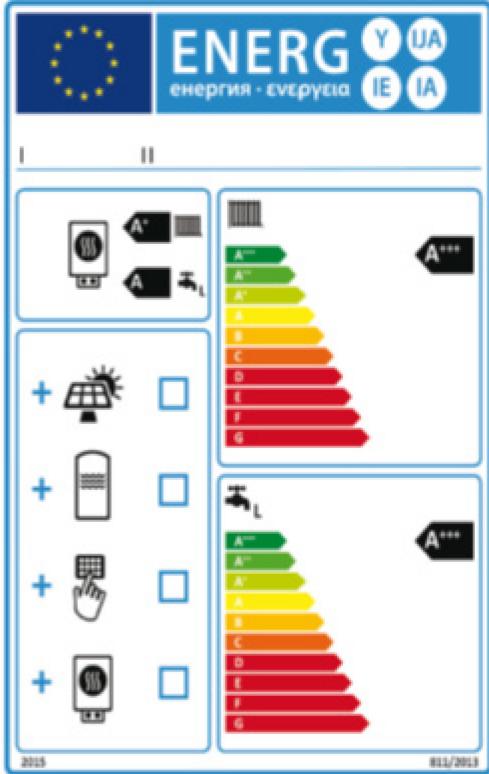
La Commission prend des mesures pour améliorer les étiquettes énergétiques

38 Tous les produits couverts dans l'UE par les règlements correspondants doivent comporter des étiquettes énergétiques. Leur objectif étant de permettre aux consommateurs de prendre des décisions plus éclairées, il est important que ces étiquettes soient compréhensibles.

39 À titre d'exemple, les étiquettes énergétiques des dispositifs de chauffage montrent la nécessité d'une plus grande clarté. La Commission n'a pas réalisé d'étude relative à la compréhension des étiquettes énergétiques par les consommateurs avant leur adoption en 2013. La *figure 8* montre une étiquette existante pour un dispositif de chauffage, qui peut être source de confusion pour les consommateurs. Une étude²⁴ datant de 2016 et concernant les étiquettes énergétiques a permis de constater que moins d'un tiers des répondants comprenaient toutes les informations figurant sur l'étiquette.

²⁴ Elke Dünnhoff: «*Comprehensibility of the Energy Label for space heaters and water heaters and of the new Efficiency Label for old space heaters in Germany. Results of two focus groups and a representative consumer survey*», Mayence, le 14 décembre 2016.

Figure 8 – Exemple d'étiquette souvent source de confusion ou d'incertitude pour les consommateurs (dispositifs de chauffage)



Source: règlement (UE) n° 811/2013.

40 Dans son rapport sur le réexamen de l'ancienne directive sur l'étiquetage énergétique (directive 2010/30/UE²⁵) qui a été remplacée par le nouveau règlement sur l'étiquetage énergétique, la Commission a reconnu que certains éléments des étiquettes de différents groupes de produits étaient difficiles à comprendre. Pour remédier à cette faiblesse, elle a décidé de procéder à des essais auprès des consommateurs dans le cadre de l'élaboration d'étiquettes énergétiques correspondant à des produits spécifiques, pour vérifier que tous les pictogrammes et l'étiquette dans son ensemble étaient compréhensibles. Pour les groupes de produits tels que les dispositifs de chauffage (voir *figure 8* ci-dessus), les modifications éventuelles ne seront visibles par les consommateurs qu'après l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle mesure d'exécution, ce qui peut prendre plusieurs années.

²⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Réexamen de la directive 2010/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 concernant l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie, COM(2015) 345 final.

41 Cependant, pour le nouvel paquet de mesures adoptées en mars 2019, la Commission a effectué des études relatives à la compréhension par les consommateurs des étiquettes de tous les groupes de produits. Elle a présenté les conclusions aux experts des États membres, qui ont proposé un certain nombre de simplifications à apporter aux étiquettes avant leur adoption.

42 La Commission a décidé de supprimer progressivement les catégories A+, A++ et A+++ qui, selon ses conclusions, étaient moins efficaces que les classes d'efficacité énergétique allant de A à G. Elles disparaîtront dans les années à venir lorsque de nouvelles étiquettes seront adoptées pour les groupes de produits, ce dont tiennent déjà compte les mesures d'étiquetage énergétique qui s'appliqueront à partir de 2021.

La Commission a davantage mis l'accent sur l'utilisation efficace des ressources mais n'a pas élaboré de boîte à outils de l'économie circulaire

43 En 2016, la Commission a annoncé dans son plan de travail qu'elle élaborerait une boîte à outils de l'économie circulaire afin de fournir des orientations sur l'intégration de l'utilisation efficace des ressources et des matériaux dans les mesures d'exécution. Pour ce faire, une méthode normalisée pour évaluer l'impact sur l'utilisation efficace des ressources dans plusieurs groupes de produits doit être mise au point et des analyses approfondies portant sur le potentiel des aspects liés à l'économie circulaire doivent impérativement être réalisées au cours des études préparatoires.

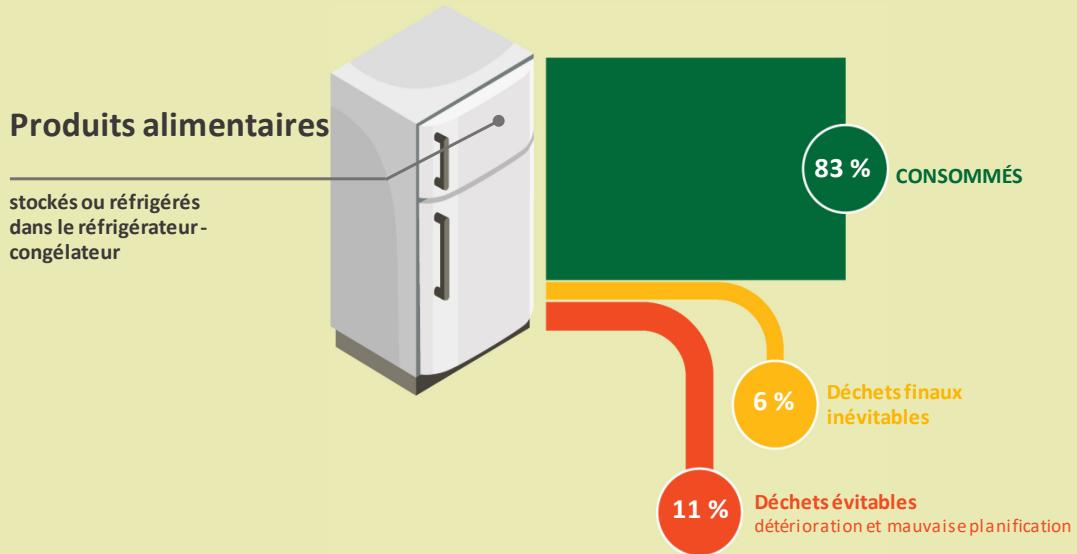
44 La Commission a déjà pris les premières mesures pour élaborer une boîte à outils. Elle a commencé à développer des normes horizontales en matière d'utilisation efficace des matériaux et à réviser la méthode pour l'écoconception des produits liés à l'énergie (MEErP). Nous avons constaté que le contenu, la profondeur et la portée des études préparatoires et de réexamen existantes concernant les concepts de l'économie circulaire variaient en fonction des groupes de produits. En effet, ces études n'ont pas suivi une méthodologie normalisée, et la Commission a dû externaliser des études supplémentaires pour recueillir les informations nécessaires sur différentes questions liées à l'économie circulaire, ce qui a contribué aux retards décrits au point [33](#).

45 Dans ses propositions récentes, la Commission a davantage mis l'accent sur l'efficacité des ressources. L'audit a permis de constater que les études réalisées dans le cadre du réexamen de la législation sur les dispositifs d'affichage électroniques et les réfrigérateurs prenaient en considération des aspects environnementaux autres que l'énergie, tels que la gestion des déchets, la présence de matériaux critiques et rares, la recyclabilité, la réparabilité et la durabilité. Sur la base des conclusions des études et des résultats d'une consultation, la Commission a introduit un certain nombre d'exigences liées à ces aspects dans ses propositions de règlements (voir exemple à l'*encadré 1*).

Encadré 1

Trouver un équilibre entre efficacité énergétique et réduction du gaspillage alimentaire

Le gaspillage alimentaire est un problème mondial qui a été mis en lumière ces dernières années en raison de ses conséquences économiques et environnementales. Environ 11 % des aliments et des boissons entreposés dans les réfrigérateurs sont gaspillés du fait de leur détérioration et d'une mauvaise planification.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'étude sur les conditions de stockage optimales des denrées alimentaires réalisée par VHK (2017).

Selon une étude relative à la réfrigération dans les ménages, une meilleure conception pourrait contribuer à empêcher le gaspillage alimentaire²⁶. En effet, dans la mesure où les aliments doivent être conservés à des températures différentes en fonction de leur nature, les réfrigérateurs à compartiments multiples (tels qu'un bac à légumes et une zone froide) peuvent permettre de conserver la nourriture plus longtemps. L'étude a montré que ce type de réfrigérateur consomme au moins 20 % d'électricité de plus qu'un réfrigérateur moyen actuel, mais a également révélé que même une réduction de deux points de pourcentage du gaspillage alimentaire permettrait de compenser la consommation d'énergie plus élevée.

Sur la base de ces constatations, la Commission a proposé que ces réfrigérateurs bénéficient d'une évaluation «corrigée» de leur efficacité énergétique, meilleure qu'elle ne l'aurait été en réalité, dans le but de les promouvoir. Les organisations européennes de consommateurs²⁷ ont critiqué cette décision, en faisant valoir qu'elle se fondait trop sur l'hypothèse selon laquelle les consommateurs allaient trier et conserver leurs aliments correctement. Elles ont également critiqué le fait que, le facteur correcteur n'étant pas visible par les consommateurs, ces derniers ne disposeraient pas d'informations précises sur les coûts d'exploitation supplémentaires avant d'effectuer un achat.

La comptabilisation de l'impact de l'écoconception surestime l'incidence de la politique, bien que des améliorations récentes aient été constatées

46 Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence légale, la Commission communique régulièrement les résultats de sa politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique au public. Dans le rapport sur la comptabilisation de l'impact de l'écoconception qu'elle publie chaque année depuis 2013, elle estime les résultats cumulés de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique à l'horizon 2020 et 2030. La comptabilisation de l'impact de l'écoconception consiste à établir des projections en comparant deux scénarios possibles: un scénario de statu quo et un scénario ECO. Le scénario de statu quo présente le développement du marché en

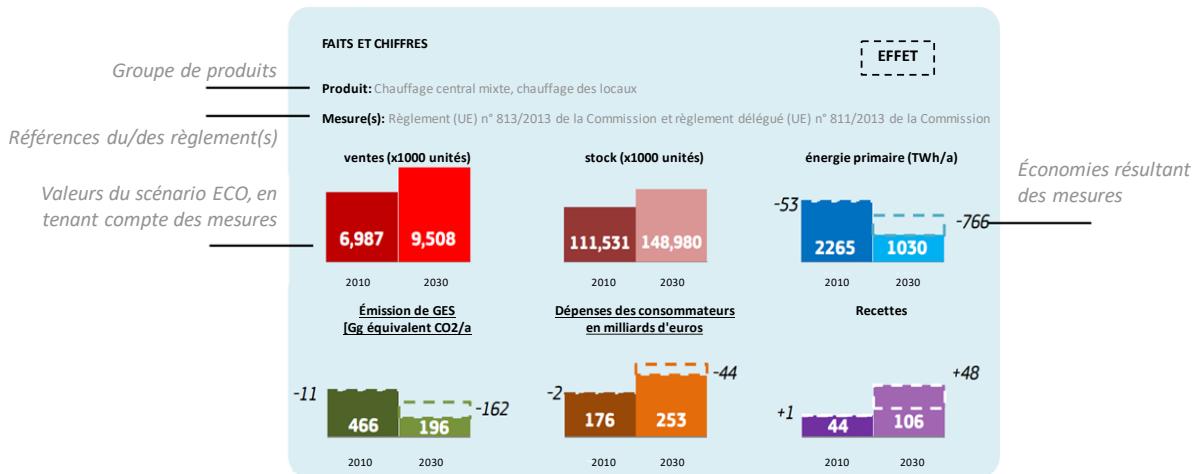
²⁶ *Preparatory/review study for household refrigeration*, VHK, 2016; recherche complémentaire, VHK, 2017.

²⁷ ECOS, EEB, Coolproducts, rreuse, topten, ifixit Europe, *Position on the Commission's proposals to revise the Ecodesign & Energy Labelling measures on domestic refrigeration*, 2018.

dehors de toute mesure d'écoconception et d'étiquetage énergétique. Le scénario ECO tient compte de l'effet de la politique dès le départ, pour chaque groupe de produits.

47 La [figure 9](#) montre la manière dont les résultats pour un groupe de produits donné sont présentés dans le rapport sur la comptabilisation de l'impact de l'écoconception.

Figure 9 – Comptabilisation de l'impact pour un groupe de produits (dispositifs de chauffage)



Source: EIA overview report 2018, VHK pour le compte de la Commission européenne.

48 D'après le rapport 2018 sur la comptabilisation de l'impact de l'écoconception, l'impact de l'amélioration des produits et de l'étiquetage énergétique depuis les années 1990 se fera pleinement sentir en 2020. Il indique que la politique aura pour effet:

- une économie d'énergie représentant 150 mégatonnes équivalent pétrole (9 % du total de l'UE);
- une baisse des émissions de gaz à effet de serre représentant 306 mégatonnes équivalent CO₂ (7 % du total de l'UE);
- une économie nette pour les consommateurs s'élevant à 63 milliards d'euros;
- des recettes supplémentaires pour l'industrie, les vendeurs et les installateurs s'élevant à 66 milliards d'euros.

Selon le rapport, ces chiffres devraient augmenter de plus de 60 % d'ici à 2030.

49 Le rapport sur la comptabilisation de l'impact de l'écoconception indique que les estimations susmentionnées devraient suivre trois «règles fondamentales»: elles doivent être réalistes, adaptées à l'usage prévu et fondées sur des mesures existantes. Nous avons observé que certaines des hypothèses utilisées étaient de nature à surestimer l'impact de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique. Et plus précisément:

- la comptabilisation de l'impact de l'écoconception consiste à estimer l'impact futur de la politique au lieu d'évaluer ce qui a déjà été réalisé. Elle prend donc également en considération les actes législatifs qui devraient entrer en vigueur dans un avenir proche. Leur impact est pris en compte en fonction de la date d'entrée en vigueur proposée. Si les exigences effectivement adoptées devaient être moins strictes ou s'il y avait des retards, les données figurant dans le rapport seraient surestimées;
- la comptabilisation de l'impact de l'écoconception part du principe que la législation sera pleinement respectée et qu'il n'y aura aucune insuffisance dans la surveillance du marché. Toutefois, la Commission et d'autres parties prenantes²⁸ estiment que le non-respect de la réglementation entraîne une perte d'économies d'énergie allant jusqu'à 10 %. Notre audit a également permis de relever des insuffisances dans la surveillance du marché (voir points 55 à 73);
- la comptabilisation de l'impact de l'écoconception utilise les informations techniques des produits fournies par les fabricants, qui sont fondées sur les normes harmonisées pertinentes, plutôt que les données sur la consommation réelle. Ces normes ne sont pas toujours représentatives de la consommation énergétique effective en conditions réelles, comme expliqué à l'*encadré 2*.

²⁸ Commission européenne; CLASP, ECOS, EEB et Topten (2017) *Closing the 'reality gap' – ensuring a fair energy label for consumers*, p. 9; *Impact Assessment of the compliance & enforcement regime of the Energy-Using Products (EuP) & Energy Labelling Directives*, Defra, 2009.

Encadré 2

Insuffisances des normes harmonisées de l'UE

Un rapport indépendant²⁹ s'est intéressé aux insuffisances des normes européennes harmonisées utilisées pour la réalisation d'essais sur trois groupes de produits: les lave-linge, les télévisions et les réfrigérateurs. Il a conclu que les conditions d'essai préconisées par les normes ne correspondaient pas à l'utilisation en conditions réelles, sous-estimant ainsi la consommation réelle. Par exemple:

- les lave-vaisselle sont soumis à des essais en mode «Eco», qui est le programme le plus efficace, mais rarement utilisé (18 % du temps);
- les télévisions sont soumises à des essais avec un clip vidéo datant de 2007, qui ne reflète pas le visionnage typique à domicile;
- les réfrigérateurs-congélateurs sont soumis à des essais sans ouverture des portes et sans aliments à l'intérieur.

Sur la base d'un petit échantillon de produits, l'étude a estimé que les lave-vaisselle pouvaient consommer de 6 à 73 % d'énergie en plus en fonction des différents programmes utilisés, que les télévisions soumises à des essais avec une séquence vidéo différente consommaient entre 6 % d'énergie en moins et 47 % en plus, et que les réfrigérateurs consommaient jusqu'à 47 % d'énergie en plus lorsque la porte s'ouvrait toutes les 12 heures.

Le rapport a également démontré que les fabricants pouvaient exploiter les lacunes des normes ou recourir à des techniques de contournement³⁰ (par exemple des «dispositifs de triche» pour détecter qu'un essai est en cours) afin d'obtenir un meilleur classement ou prétendre respecter les exigences d'écoconception.

²⁹ *STEP project – Closing the 'reality gap' – ensuring a fair energy label for consumers*, CLASP, ECOS, EEB, Topten, juin 2017.

³⁰ Voir *Definition of Circumvention*, ANTICSS, 2018.

50 Pour déterminer l'efficacité énergétique des appareils, la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique s'appuie sur des normes élaborées par des organismes de normalisation pour fournir des définitions convenues de concepts techniques et de méthodes de mesure. Une fois qu'une norme a été établie par un organisme de normalisation européen et que la Commission a publié son titre et sa référence au Journal officiel de l'Union européenne, elle devient une «norme européenne harmonisée» et fait ainsi partie du droit de l'UE.

51 À défaut d'une norme harmonisée, des normes plus anciennes, des normes internationales ou d'autres méthodes pertinentes peuvent être utilisées pour mesurer la consommation énergétique, mais cela peut donner lieu à des résultats différents, et la législation devient alors difficile à appliquer et à faire respecter. C'est pourquoi les normes harmonisées, qui sont fiables, précises, reproductibles et représentatives des conditions d'utilisation réelles, sont importantes.

52 Enfin, la comptabilisation de l'impact de l'écoconception est une étude prospective, qui vise à évaluer les effets futurs d'une politique plutôt que les résultats concrets obtenus à une certaine date. Cela rend le processus comptable sensible aux variations de certains paramètres, tels que les futurs taux d'inflation ou prix de l'énergie. En 2019, la Commission a révisé ses hypothèses relatives aux futurs prix de l'énergie utilisés pour la comptabilisation de l'impact. Cela a eu pour effet une baisse considérable des économies nettes estimées pour 2020 pour les consommateurs de l'UE: les économies annuelles escomptées pour chaque ménage sont passées de 473 euros à 286 euros.

53 Une étude indépendante³¹ a mis en évidence le fait que la comptabilisation de l'impact de l'écoconception repose sur des scénarios. Elle a cherché à rapprocher les économies d'énergie comptabilisées suivant cette méthodologie et les économies d'énergie observées en Allemagne pour certains groupes de produits. Selon l'étude, les économies réellement observées étaient importantes, mais largement inférieures aux projections de la comptabilisation de l'impact: de 2 à 15 fois ou de 1,7 à 11,6 fois, en fonction de la base de calcul et du groupe de produits. Bien que la méthode employée pour réaliser l'étude et l'étendue de cette dernière ne permettent pas une comparaison directe avec les chiffres issus de la comptabilisation de l'impact de l'écoconception, l'étude révèle qu'il existe un risque que les économies soient surestimées.

54 Compte tenu du fait que la comptabilisation de l'impact de l'écoconception est l'unique source d'information sur la contribution de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique à la réalisation de l'objectif d'efficacité énergétique pour 2020, une surestimation des résultats pourrait avoir pour effet la fourniture de données inexactes aux décideurs politiques. Dans le dernier rapport d'évaluation sur les progrès accomplis, avant 2018, dans la réalisation des objectifs d'efficacité énergétique pour 2020, la Commission n'a plus rendu compte de l'impact de la politique, et il n'est pas certain qu'elle le fera dans les rapports à venir.

³¹ Öko-Institut e.V. et ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (2017). *Living up to expectations? Monitoring the effects of Ecodesign and energy labelling in Germany*, ECEEE, 2017.

Surveillance du marché

Le non-respect, par les fabricants et les vendeurs, de la législation en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique limite les avantages de la politique

55 La surveillance du marché relève de la compétence exclusive des États membres. Ces derniers sont tenus de se conformer au règlement de l'UE en la matière³². Les autorités de surveillance du marché sont chargées de veiller à ce que les produits vendus dans leur pays soient conformes. Bien que certaines ONG de protection des consommateurs aient effectué des inspections en magasin et procédé à des essais sur les produits, elles ne sont pas habilitées à faire appliquer le règlement, ce qui est une prérogative des autorités de surveillance du marché.

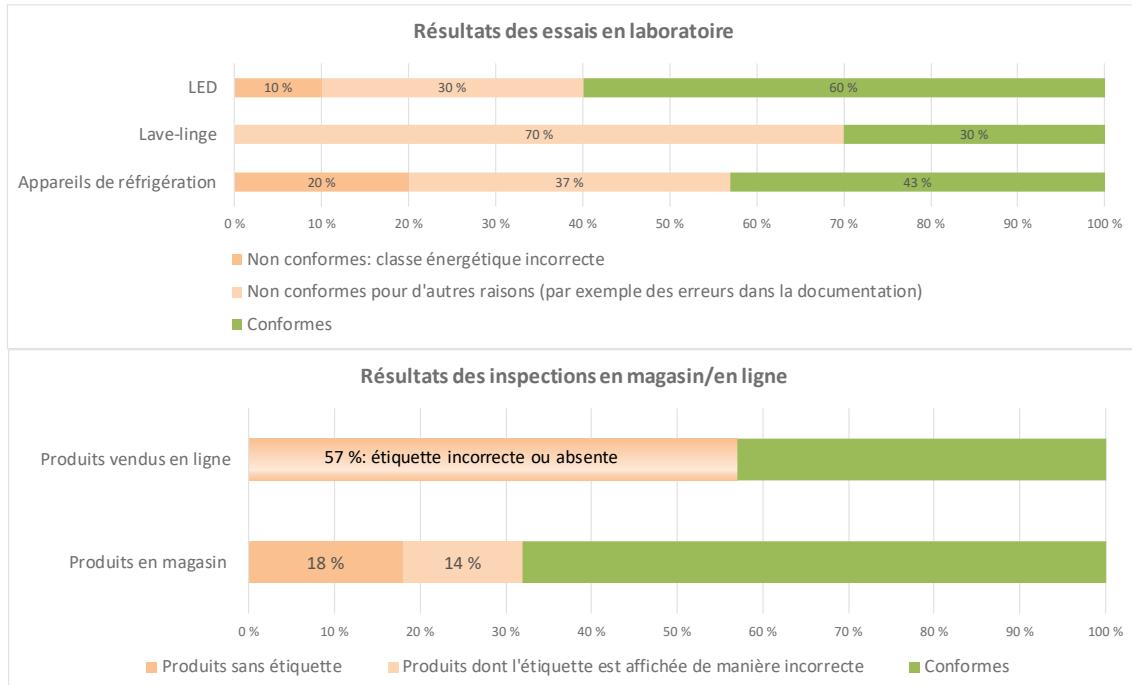
56 Lorsque les magasins n'affichent pas correctement les étiquettes énergétiques, les consommateurs éprouvent davantage de difficultés à prendre une décision en connaissance de cause. Un étiquetage incorrect peut induire les consommateurs en erreur et les inciter à acheter des produits qui consomment davantage d'énergie ou qui ont une performance inférieure à ce qui est annoncé. Les représentants de l'industrie ont plaidé en faveur d'une meilleure application du règlement³³ afin de récolter les fruits de la politique.

57 Depuis 2009, des projets de surveillance du marché financés par l'UE ont permis de financer des inspections en magasin et des essais en laboratoire afin de vérifier si les produits sont conformes aux exigences en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique et si leur classe énergétique est correcte. Les projets ont fait apparaître que le non-respect de la législation était un problème majeur. La nature et le degré de non-respect varient en fonction du type de produit contrôlé et de la méthode d'inspection utilisée (les conclusions des projets sont présentées à la *figure 10*). Étant donné que ces projets ciblaient souvent des modèles de produits plus susceptibles d'être non conformes, les taux de non-conformité présentés ci-dessous ne peuvent pas être extrapolés à tous les groupes de produits ou au marché de l'UE dans son ensemble.

³² Règlement (CE) n° 765/2008.

³³ Lettre conjointe de l'industrie sur l'écoconception, 2018.

Figure 10 – Conclusions des projets financés par l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports finals des projets pertinents financés par l'UE.

58 Sur la base des résultats des projets de l'UE et de données additionnelles provenant des États membres, la Commission a estimé³⁴ en 2019 que globalement, 10 à 25 % environ des produits vendus sur le marché étaient non conformes, ce qui entraîne une diminution des économies d'énergie de près de 10 %. Elle n'était pas en mesure de fournir une ventilation de ces données. Cela correspondrait à la consommation annuelle d'électricité de la Suède et de la Hongrie réunies. La perte estimée d'économies d'énergie due au non-respect de la législation s'élève à 174,8 TWh/an à l'horizon 2020, ce qui correspond approximativement à la consommation finale d'électricité de la Suède et de la Hongrie réunies, qui s'élève à 170 TWh/an, selon les données d'Eurostat datant de 2017. Une autre étude, réalisée en 2011 par le ministère britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (Defra), estimait que l'impact³⁵ du non-respect de la législation par les producteurs et les vendeurs sur les économies d'énergie était de 6,2 %, mais signalait qu'il s'agissait d'une estimation très prudente.

59 L'application effective de la réglementation pourrait permettre de réduire ces pertes. Une étude réalisée par un groupe d'autorités de surveillance du marché³⁶ a estimé, sur la base de données recueillies entre 2011 et 2013, qu'un euro investi dans la surveillance du marché permettait d'économiser 13 euros grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Elle a conclu que le retour sur investissement était suffisamment élevé pour confirmer que la surveillance du marché pouvait présenter un bon rapport coût-efficacité. À titre d'exemple, si la surveillance du marché était effectuée de manière optimale dans tous les pays nordiques (Islande, Finlande, Norvège, Suède et Danemark), pour un coût supplémentaire de 2,1 millions d'euros, il en résulterait une économie d'énergie annuelle de 168 GWh, qui se traduirait par une économie de 28 millions d'euros par an pour les consommateurs pour les 13 groupes

³⁴ Les nouvelles étiquettes d'efficacité énergétique: explications, Commission européenne, 2019.

³⁵ *Impact Assessment of the compliance & enforcement regime of the Energy-Using Products (EuP) & Energy Labelling Directives*, Defra, 2009.

³⁶ *The Nordic Ecodesign Effect Project, Estimating benefits of Nordic market surveillance of Ecodesign and energy labelling*, Troels Fjordbak Larsen, 2015.

de produits évalués. Selon une autre étude³⁷, le bénéfice net d'un système plus strict de surveillance de marché serait d'environ 164 millions de livres sterling sur dix ans pour le seul Royaume-Uni. D'autres études ont montré que la surveillance de marché et la réalisation d'essais peuvent être effectuées de manière systématique, efficace et économique³⁸.

Les outils fournis par l'UE pour soutenir les autorités de surveillance du marché ont eu un impact limité sur l'écoconception et l'étiquetage énergétique

60 Afin d'accroître le niveau de conformité avec la législation en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique, les autorités de surveillance du marché devraient assurer une surveillance efficace du marché. Le règlement sur la surveillance du marché ne précise pas quelles doivent être les activités de surveillance du marché, mais indique simplement que les autorités de surveillance du marché doivent organiser des contrôles «appropriés» d'une ampleur «suffisante». Les États membres devraient établir, appliquer et mettre à jour périodiquement leurs programmes de surveillance du marché, et les communiquer à la Commission.

61 Selon des rapports présentés à la Commission, le nombre de produits faisant l'objet d'une inspection annuelle va de moins de 20 à plus de 100 000 par État membre et par an. Ces données sont difficiles à interpréter, compte tenu du fait que le terme «inspection» peut avoir une signification large. En fonction de l'État membre, une inspection peut consister en un ou plusieurs des contrôles suivants:

- une inspection visuelle dans un magasin, ou en ligne (par exemple pour voir si une étiquette a été correctement apposée ou si le produit porte le marquage «CE»);
- un contrôle documentaire d'un produit (par exemple pour voir si la fiche d'information sur le produit comporte les références appropriées au règlement et les informations techniques requises);

³⁷ *Impact Assessment of the compliance & enforcement regime of the Energy-Using Products (EuP) & Energy Labelling Directives*, Defra, 2009.

³⁸ Voir, par exemple: *ATLETE I, Appliance Testing for Energy Label Evaluation Publishable result-oriented report, 2011*; *ATLETE II, Appliance Testing for Washing Machines Energy Label & Ecodesign Evaluation, publishable result-oriented report, 2014*.

- un essai de produit en laboratoire pour vérifier sa conformité aux exigences d'écoconception, telles que sa consommation énergétique et l'exactitude de son étiquette.

62 Les différents types d'inspections ont diverses finalités. La vérification de la présence d'étiquettes en magasin permet de garantir que les consommateurs sont correctement informés quant à la performance du produit qu'ils souhaitent acheter. La politique d'étiquetage énergétique ne peut pas être efficace si les étiquettes ne sont pas affichées. Les contrôles documentaires permettent de détecter des cas de non-respect des exigences en matière d'information et d'identifier les produits qui pourraient nécessiter un essai en laboratoire. Nous avons constaté que le type et la portée des inspections et des contrôles documentaires variaient considérablement entre les États membres et les autorités visités, comme cela est indiqué à l'[encadré 3](#).

Encadré 3

Inspections en magasin et contrôles documentaires dans quatre États membres

En France, pour vérifier que les étiquettes sont correctement affichées, l'autorité responsable de l'étiquetage énergétique procède à des inspections dans des centaines de magasins à travers le pays et en ligne. En revanche, l'autorité responsable de l'écoconception n'en a effectué aucune. En Suède, ces dernières années, l'autorité de surveillance du marché a concentré ses contrôles sur la présence d'étiquettes énergétiques sur les produits vendus en ligne. Les autorités polonaises de surveillance du marché n'effectuent, pour leur part, aucun contrôle en ligne, mais inspectent environ 200 modèles de produits chaque année. Au Luxembourg, l'autorité de surveillance du marché a mené une campagne d'inspection dans différents magasins à travers le pays et sur leurs sites de vente en ligne, mais uniquement pour les lave-linge.

63 Selon la Commission, les essais en laboratoire sont le seul moyen de vérifier qu'un produit satisfait aux exigences d'efficacité énergétique et de performance et que son étiquette énergétique est correcte³⁹. Les essais peuvent être coûteux, en fonction du produit sélectionné et du laboratoire responsable, allant de quelques centaines à des milliers d'euros par produit. Dans de nombreux cas, les autorités de surveillance du marché achètent le produit et payent les essais en laboratoire. Pour confirmer une suspicion de non-conformité, il est nécessaire de procéder à des essais sur trois unités d'un même produit. Pour les produits chers, tels que les télévisions, les chaudières ou les réfrigérateurs, cela peut s'avérer onéreux. Nous avons constaté que le nombre

³⁹ COM(2015) 345 final.

d'essais en laboratoire variait également selon les autorités de surveillance auprès desquelles nous nous sommes rendus, comme le montre l'[encadré 4](#).

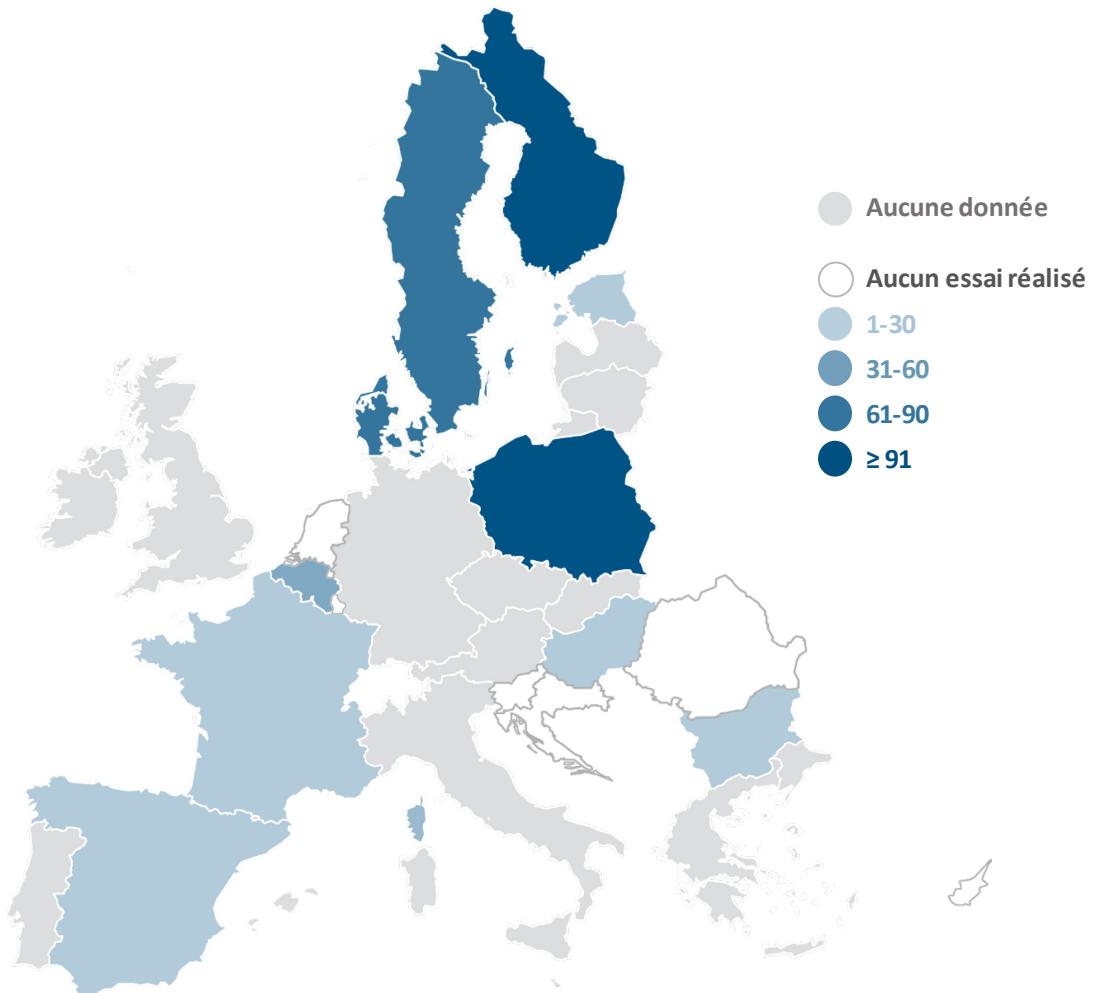
Encadré 4

Essais en laboratoire dans quatre États membres

L'autorité suédoise de surveillance du marché dispose de son propre laboratoire et procède à des essais sur environ 70 produits de différentes catégories chaque année. En Pologne, l'autorité de surveillance du marché responsable soumet chaque année à des essais, dans son laboratoire, environ 100 télévisions, décodeurs numériques simples, ordinateurs, sources d'alimentation externe et appareils ménagers et de bureau (uniquement en ce qui concerne la consommation en mode veille), mais aucun autre type de produit n'est soumis à des essais systématiques. En France, l'autorité de surveillance du marché responsable des étiquettes énergétiques vérifie la classe énergétique de moins de 10 produits par an en laboratoire. L'autorité responsable de l'écoconception n'effectue quant à elle aucun type d'essai en laboratoire. Au Luxembourg, l'autorité responsable a procédé à ses premiers essais en 2018 et avait soumis 13 réfrigérateurs à des essais en juin 2019.

64 La [figure 11](#) présente une vue d'ensemble des essais réalisés en laboratoire par les autorités de surveillance du marché et communiqués à la Commission pour 2016.

Figure 11 – Nombre d'essais en laboratoire réalisés par les autorités de surveillance du marché (sur la base des dernières données communiquées à la Commission, 2016)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports de surveillance du marché des États membres.

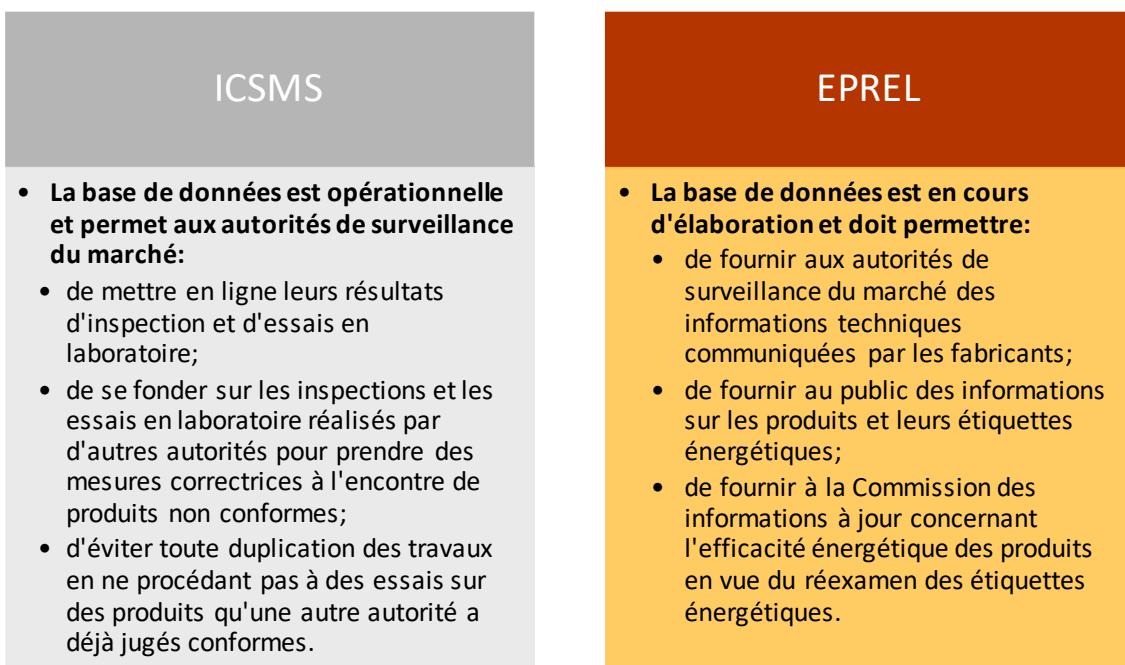
65 La Commission soutient les autorités de surveillance du marché. En effet, elle:

- facilite l'organisation de «groupes de coopération administrative», un réseau d'autorités de surveillance du marché qui se réunissent deux fois par an pour partager leurs expériences et leurs connaissances;
- publie des orientations et des bonnes pratiques sur la surveillance du marché en général et pour chaque règlement spécifique à un produit donné;
- établit, en coopération avec les autorités de surveillance du marché, des foires aux questions consolidées pour fournir des réponses à des problèmes fréquents rencontrés par ces dernières en ce qui concerne des produits spécifiques;

- gère deux bases de données visant à diffuser les informations pertinentes, voir [**figure 12**](#);
- finance des projets visant à renforcer la surveillance du marché.

66 Les deux bases de données gérées par la Commission, dont l'objet est de faciliter la coopération⁴⁰ entre les autorités de surveillance du marché et de soutenir leurs activités, sont décrites dans la [**figure 12**](#).

Figure 12 – Rôle du système d'information et de communication pour la surveillance des marchés (ICSMS) et de la base de données européenne sur l'étiquetage énergétique des produits (EPREL)



Source: Cour des comptes européenne.

⁴⁰ Article 24 du règlement (UE) n° 765/2008 établissant les principes de coopération entre les États membres et la Commission.

67 La Commission et les États membres ont reconnu qu'il existait des lacunes et des incohérences importantes dans les données communiquées dans le système ICSMS. Nous avons relevé les insuffisances ci-après:

- **huit États membres n'introduisent pas d'informations concernant leurs activités dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique.** Les autorités de surveillance du marché seront tenues de rendre compte de leurs activités de manière systématique en utilisant le système ICSMS à compter de 2021;
- **il est difficile d'effectuer une recherche pour un modèle de produit spécifique.** Les fabricants utilisent souvent des numéros d'identification de produit différents en fonction des marchés et les équivalences ne figurent pas dans la base de données. Il est donc parfois impossible d'utiliser les résultats des essais réalisés sur un modèle équivalent parce que ce dernier ne peut pas être identifié;
- **les autorités de surveillance du marché ont des pratiques différentes lorsqu'il s'agit de communiquer leurs résultats d'inspection.** Par exemple, certaines introduisent uniquement des informations sur les modèles non conformes, alors que d'autres communiquent tous leurs résultats. Certaines autorités classent leurs inspections dans une catégorie générique intitulée «écoconception» ou «étiquetage énergétique» plutôt que dans la catégorie correspondant au règlement spécifique au produit. Les résultats sont ainsi plus difficiles à trouver;
- **il n'existe pas de champ prédéfini permettant de faire la distinction entre un cas de non-conformité dans la documentation et, par exemple, une consommation d'énergie ou une classe énergétique incorrecte.** Par conséquent, les informations relatives aux produits non conformes ne permettent pas aux autorités de surveillance du marché de déterminer le type de manquement;
- **les rapports d'essais en laboratoire mis en ligne par les autorités de surveillance du marché ne sont pas normalisés et sont disponibles dans leur langue originale, sans fonction de traduction.** Les autorités de surveillance du marché ne mettent pas toujours en ligne les rapports d'essais, bien qu'elles indiquent qu'un essai a eu lieu.

68 Depuis 2016, la Commission collabore avec les États membres pour actualiser les modalités de transmission dans le système ICSMS des données d'écoconception et d'étiquetage énergétique. Au moment où le présent rapport a été établi (automne 2019), aucune modification n'avait été apportée à la conception du système.

69 Chaque autorité de surveillance du marché peut décider de la mesure dans laquelle elle va utiliser les informations disponibles dans le système ICSMS à l'appui de ses activités. L'autorité de surveillance du marché chargée de veiller au respect du règlement sur l'écoconception en France, auprès de laquelle nous nous sommes rendus, ne consultait jamais les informations introduites dans le système ICSMS par les autres autorités. Les autres autorités de surveillance du marché visitées nous ont indiqué qu'elles n'utilisaient que très peu la base de données pour enquêter sur les cas de non-conformité détectés par d'autres États membres et qui avaient des répercussions sur leur propre marché ou pour prendre des mesures correctrices correspondantes. Elles n'utilisaient pas non plus les informations pour éviter la duplication des contrôles pour certains produits spécifiques. Dans certains cas, la législation nationale peut empêcher les autorités de surveillance du marché d'utiliser les informations fournies par d'autres autorités pour prendre des mesures correctrices sur leur marché – c'est le cas pour la Pologne et la France (à moins que cela n'entre dans le cadre d'une campagne de l'UE).

70 Conformément au règlement sur l'étiquetage énergétique, depuis le 1^{er} janvier 2019, les fournisseurs doivent saisir des informations dans la base de données EPREL chaque fois qu'ils mettent un nouveau modèle de produit sur le marché. La Commission aurait dû rendre la base de données accessible aux autorités de surveillance du marché et au public⁴¹, mais ne l'avait pas encore fait au moment de l'audit.

Les projets de surveillance du marché financés par l'UE sont utiles mais ne fournissent qu'une solution temporaire à un besoin récurrent

71 La Commission a conclu en 2015 que le niveau de surveillance du marché était faible dans la plupart des États membres⁴² et qu'il était nécessaire d'améliorer la coopération. Ces dix dernières années, elle a financé 10 projets de surveillance du marché dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique au moyen de subventions au titre des programmes Énergie intelligente — Europe et

⁴¹ Article 12 du règlement (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'étiquetage énergétique et abrogeant la directive 2010/30/UE.

⁴² COM(2015) 345 final.

Horizon 2020, avec un budget total de 19,5 millions d'euros et une contribution de l'UE s'élevant à 15 millions d'euros. Certains de ces projets⁴³ étaient gérés par les autorités de surveillance du marché.

72 Notre analyse confirme les résultats positifs de ces projets; ils ont permis de financer des campagnes d'essais spécifiques pour des groupes de produits nécessitant des essais plus onéreux et que, de manière générale, les autorités de surveillance n'auraient pas elles-mêmes soumis à des essais. Ils ont répondu à la nécessité d'augmenter le nombre d'inspections et d'essais en laboratoire tout en facilitant la coopération au niveau de l'UE. En outre, ils ont permis d'élaborer des orientations en matière de bonnes pratiques et des modules de formation, qui ont contribué au développement des connaissances et de l'expertise des autorités de surveillance du marché, y compris dans des domaines émergents comme la prévention du contournement.

73 Les données disponibles sur les activités de surveillance du marché dans l'UE ne permettent pas de savoir si les activités menées en dehors des projets de l'UE ont été renforcées grâce à ces derniers. Bien que les programmes de surveillance du marché disponibles soient assez succincts, aucune des autorités de surveillance du marché n'a fait état de modifications ou d'améliorations dans ses travaux à la suite de sa participation à des projets de l'UE, ni d'une augmentation du nombre d'essais en laboratoire réalisés en dehors des projets de l'UE. Étant donné que l'UE finance ces activités de manière continue depuis 2012 – comme le prouve le fait que lorsqu'un projet s'achève, un autre le suit – les États membres risquent de dépendre d'un financement au niveau de l'UE pour assumer leurs responsabilités en matière de surveillance du marché interne dans ce domaine. Les projets financés par l'UE ne fournissent donc qu'une solution temporaire à un besoin récurrent.

⁴³ Projets European Eco-design Compliance ([ECOPLIANT](#)), Energy Efficiency Compliant Products ([EEPLIANT 1 et 2](#)) et Anti-circumvention of Standards for Better Market Surveillance ([ANTICSS](#)).

Conclusions et recommandations

74 Nous avons évalué si les actions de l'UE dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique contribuaient à la réalisation de ses objectifs en matière d'efficacité énergétique et d'environnement. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'elles avaient contribué de manière efficace à la réalisation des objectifs de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique, mais que leur efficacité avait pâti de retards considérables et du non-respect de la réglementation par les fabricants et les vendeurs.

75 Nous avons constaté que les mesures d'exécution couvrent actuellement la plupart des produits présentant le potentiel d'économies d'énergie le plus élevé et représentent la quasi-totalité de la consommation énergétique des ménages et plus de la moitié de la consommation d'énergie dans les secteurs de l'industrie et des services. En outre, pour classer par ordre de priorité les groupes de produits devant être réglementés ou réexaminés, la Commission a utilisé des méthodes fiables et transparentes (points [24](#) à [27](#)).

76 Le processus réglementaire est long, ce qui s'explique en partie par la complexité technique de la réglementation et le besoin de consulter les parties prenantes de manière approfondie. Nous avons toutefois constaté que certains retards étaient évitables. D'importants retards réduisent l'impact de la politique, dans la mesure où les exigences en matière d'écoconception ne sont plus en phase avec les progrès technologiques et où les étiquettes énergétiques n'aident plus les consommateurs à différencier les produits. La Commission ayant décidé d'adopter des mesures dans le cadre d'un paquet législatif, elle n'adopte plus les règlements spécifiques à des produits donnés dès qu'ils sont prêts (points [28](#) à [37](#)).

77 Nous avons observé que la Commission prend des mesures pour améliorer les étiquettes énergétiques, mais il faudra plusieurs années avant que ces changements ne soient visibles pour les consommateurs (points [38](#) à [42](#)). La Commission a incorporé des concepts d'économie circulaire dans ses dernières propositions. Leur évaluation et leur intégration est toujours peu systématique, toutefois la Commission a commencé à élaborer une approche normalisée en matière d'évaluation (points [43](#) à [45](#)).

Recommandation n° 1 – Améliorer le processus réglementaire

Pour améliorer le processus réglementaire, la Commission devrait:

- a) définir et appliquer une approche normalisée pour les études de réexamen pour éviter de recourir à des études supplémentaires;
- b) mettre au point un cadre méthodologique standard en vue d'intégrer les exigences en matière d'économie circulaire qui soit applicable lors de la réalisation des études préparatoires et de réexamen, de sorte que les conclusions de ces dernières puissent être présentées à un stade précoce du processus de consultation;
- c) adopter les mesures d'exécution dès qu'elles sont prêtes, plutôt que d'attendre que le paquet soit complet;
- d) en particulier pour les produits basés sur des technologies à évolution rapide telles que les TIC, évaluer les données du marché plus régulièrement afin de garantir que les exigences en matière d'efficacité énergétique et les étiquettes qui ne sont plus à jour soient actualisées rapidement.

Quand? D'ici décembre 2021

78 La comptabilisation de l'impact de l'écoconception est un exercice transparent qui fournit aux parties prenantes et aux décideurs politiques des données utiles sur les résultats de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique. Nous avons toutefois constaté que la méthodologie actuelle en la matière surestime les résultats de la politique. En effet, elle ne prend pas en considération l'impact du non-respect de la réglementation ni les retards de mise en œuvre. La comptabilisation de l'impact, fondée sur la différence entre deux scénarios à long-terme, est affectée par les écarts entre la consommation d'énergie réelle et les estimations parfois irréalistes basées sur les normes harmonisées (points [46](#) à [53](#)).

Recommandation n° 2 – Améliorer la comptabilisation de l'impact

La Commission devrait:

- a) améliorer les hypothèses sous-tendant la comptabilisation de l'impact, en tenant notamment compte de la non-conformité, des retards de mise en œuvre et des écarts entre la consommation énergétique fondée sur des normes harmonisées et l'utilisation réelle;
- b) apprécier les possibilités d'évaluer les résultats de la politique en utilisant une méthodologie par échantillonnage pour mesurer la consommation énergétique réelle par les utilisateurs finals en vue d'améliorer l'exactitude du modèle de comptabilisation de l'impact;
- c) quantifier, dans le rapport d'évaluation sur les progrès réalisés par les États membres, la contribution de la politique à l'objectif en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2020.

Quand? D'ici décembre 2021

79 Sur la base des données disponibles, nous avons constaté que le non-respect de la réglementation par les fabricants et les vendeurs reste un problème important. Relativement peu de modèles de produits ont fait l'objet d'essais en laboratoire et les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus n'ont pas utilisé les résultats d'autres États membres pour mettre en œuvre des mesures d'exécution. En conséquence, tous les consommateurs européens ne bénéficient pas de la même protection (points **55** à **69**).

80 Le rôle important que joue la Commission pour ce qui est de faciliter la coopération aide les autorités de surveillance du marché à exercer leurs fonctions. La base de données ICSMS, gérée par celle-ci, favorise la coopération grâce au partage des résultats d'inspection des autorités de surveillance du marché. Des améliorations sont toutefois nécessaires pour améliorer son efficacité. La Commission a pris du retard dans la mise en place de la base de données EPREL qui, au moment de l'audit, n'était pas encore accessible aux autorités de surveillance du marché. Les projets financés par l'UE ont produit des résultats, mais il n'est pas certain qu'ils aient entraîné des changements durables dans la manière d'assurer la surveillance du marché (points **65** à **73**).

Recommandation n° 3 – Faciliter la coopération entre autorités de surveillance du marché

Pour améliorer les activités de surveillance du marché et faciliter les échanges d'informations entre autorités de surveillance du marché,

la Commission devrait:

- a) apporter des améliorations au système ICSMS pour faciliter la coopération entre autorités de surveillance du marché, par exemple en rendant possible l'identification rapide de numéros de modèles équivalents en le croisant avec la base EPREL;

Quand? D'ici décembre 2020

- b) sur demande, proposer des formations en ligne aux autorités de surveillance du marché pour les inciter à utiliser le système ICSMS à l'appui de leurs activités;

Quand? D'ici décembre 2020

- c) évaluer la manière dont les autorités de surveillance utilisent les bonnes pratiques concernant les activités de surveillance du marché recensées dans les projets financés par l'UE, y compris la réalisation d'inspections d'un bon rapport coût-efficacité.

Quand? D'ici avril 2022

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 4 décembre 2019.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner Lehne
Président

Glossaire

Autorité de surveillance du marché: organisme national chargé de vérifier que les produits disponibles sur le marché de l'État membre concerné sont conformes à la législation applicable, notamment les exigences en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique.

Classe énergétique: l'une des sept catégories (allant de A à G) indiquant l'efficacité énergétique d'un produit.

Comptabilisation de l'impact de l'écoconception: méthodologie pour assurer un suivi et un compte-rendu de l'impact des mesures d'écoconception et d'étiquetage énergétique sur la consommation énergétique, l'emploi, le développement technologique et les revenus industriels.

Durabilité: capacité d'un équipement ou d'un matériau à résister à l'usure, à la pression ou à la dégradation et ainsi rester fonctionnel sans entretien ou réparation qui ne seraient pas rentables.

Écoconception: incorporation d'aspects environnementaux dès la conception d'un produit pour lui garantir un degré élevé de performance environnementale tout au long de sa durée de vie.

Efficacité énergétique: rapport entre le rendement d'un système ou d'un dispositif et l'énergie qu'il consomme.

Étiquette énergétique: informations sur la consommation d'énergie et la classe énergétique accompagnant la vente de tout produit couvert par une mesure d'étiquetage énergétique.

Recyclabilité: potentiel des déchets à être retraités et/ou réutilisés.

Réparabilité: potentiel d'un produit à être remis en état.

Surveillance du marché: suivi et essais réalisés par des autorités publiques concernant la conformité de certains produits avec la législation applicable, notamment les exigences en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE INTITULÉ

«ACTIONS DE L'UE DANS LE DOMAINE DE L'ÉCOCONCEPTION ET DE L'ÉTIQUETAGE ÉNERGÉTIQUE: UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE À L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE, MALGRÉ DES RETARDS CONSIDÉRABLES ET UN NON-RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION»

SYNTHÈSE

I. La Commission reconnaît que l'action de l'UE dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique a beaucoup contribué à l'amélioration de l'efficacité énergétique, comme l'indique le rapport de la Cour des comptes européenne. La législation dans ce domaine sert les intérêts des consommateurs et de l'industrie et est bénéfique à l'environnement. Étant donné les retombées importantes de cette politique, la Commission applique un processus réglementaire complexe qui comprend une consultation poussée des parties intéressées ainsi qu'une analyse coûts-bénéfices et un examen politique approfondis. Ces dernières années, divers facteurs ont ralenti ce processus et il se pourrait que certaines économies d'énergie n'aient pu être réalisées de ce fait. Pour autant, c'est aux États membres qu'il appartient de vérifier que les produits vendus sur leur territoire sont conformes aux exigences applicables. Néanmoins, de trop nombreux produits non conformes se trouvent encore sur le marché de l'UE, réduisant ainsi l'efficacité des règlements. Le nouveau règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance du marché vise à remédier à cette situation.

X. Le système d'information et de communication pour la surveillance des marchés (ICSMS) permet aux autorités nationales de surveillance du marché (ASM) d'archiver les résultats des inspections, tandis que les fabricants et les importateurs sont tenus de télécharger des données concernant les produits qu'ils mettent sur le marché de l'Union dans la base de données d'enregistrement des produits, mise en place par le règlement-cadre sur l'étiquetage énergétique.

XI. La Commission estime que les projets financés par l'UE ont permis d'améliorer durablement le fonctionnement de nombreuses ASM, mais elle admet que, dans certains cas, ils n'ont apporté qu'une solution temporaire à un besoin récurrent.

OBSERVATIONS

34. La Commission estime que les études de réexamen initiales contenaient les informations nécessaires pour élaborer des propositions législatives. Pour les dispositifs d'affichage, toutefois, d'autres facteurs (liés, par exemple, à la révision de la directive sur l'étiquetage énergétique) imposaient la collecte de données supplémentaires.

Pour les réfrigérateurs, un examen approfondi a été entrepris sur la base d'une première étude exploratoire générale. Il a été complété par une étude spécifique, axée sur le gaspillage alimentaire, qui a été menée en parallèle et n'a pas entraîné de retard supplémentaire.

49. Troisième tiret: la Commission reconnaît que les normes harmonisées ne sont pas toujours représentatives de la consommation énergétique en conditions réelles, mais des efforts constants sont entrepris pour mettre ces normes à jour afin qu'elles correspondent davantage à l'utilisation des produits en conditions réelles. Par exemple, dans la nouvelle norme pour les lave-vaisselle, la charge d'essai a été complétée par des articles en plastique, des mugs, des casseroles en acier inoxydable et des saladiers en verre, afin de mieux refléter l'usage des consommateurs. En parallèle, les conditions et procédures d'essai doivent respecter d'autres critères, tout aussi importants, tels que l'exactitude, la fiabilité et la reproductibilité. Il convient de trouver le juste équilibre entre tous les critères susmentionnés.

Réponse commune aux points 67 et 68.

La qualité des données (et donc l'efficacité) de l'ICSMS dépend entièrement des autorités de surveillance du marché.

L'ICSMS est doté d'un mécanisme de recherche élaboré qui permet d'effectuer des recherches selon divers paramètres. Les numéros de référence des modèles équivalents doivent être communiqués par les opérateurs économiques. Ceux-ci sont tenus d'introduire cette information dans la base de données européenne sur l'étiquetage énergétique des produits (EPREL), et un lien sera établi entre l'EPREL et l'ICSMS.

L'ICSMS comporte des champs de données se rapportant aux divers aspects de la conformité, y compris un champ permettant de caractériser le niveau de risque sur une échelle allant de «aucun risque» à «risque sérieux», et offrant la possibilité de fournir de plus amples informations à ce sujet. La Commission a publié une méthode d'évaluation des risques qui explique notamment comment évaluer les risques menaçant des intérêts publics autres que la sécurité.

Des discussions sont en cours avec les États membres en vue de mieux cerner et de définir plus précisément la nature des modifications à apporter à l'ICSMS en ce qui concerne l'écoconception et l'étiquetage énergétique. Cependant, l'ICSMS étant relativement peu utilisé aux fins de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique, ces modifications ne font pas partie des grandes priorités actuellement fixées pour son développement.

L'absence de normalisation des rapports d'essai est due aux pratiques différentes des diverses autorités. Les rapports d'essai étant en général des fichiers et non des champs de données prédéfinis, la traduction automatique est plus problématique.

73. Selon les témoignages figurant dans les rapports des projets concernés, de nombreuses ASM appliquent les meilleures pratiques et les recommandations formulées dans les projets. Les activités d'essai menées en dehors des projets de l'UE sont fonction des budgets des ASM.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 - Améliorer le processus réglementaire

La Commission accepte les recommandations a) et b).

Elle a entrepris la révision de la méthodologie pour l'écoconception des produits liés à l'énergie (MEErP), afin d'y intégrer ces aspects. La Commission a émis un mandat de normalisation concernant les exigences en matière d'efficacité des matériaux, qui sert de socle commun pour l'élaboration de normes de produits portant sur les aspects de l'économie circulaire. Certaines de ces normes ont déjà été finalisées, et d'autres devraient l'être prochainement. Le plan de travail 2020-2024 sur l'écoconception et l'étiquetage énergétique approfondira les questions relatives à l'économie circulaire.

La Commission n'accepte pas la recommandation c). Elle a choisi d'adopter sous la forme d'un «paquet» les mesures en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique annoncées dans le plan de travail 2016-2019 sur l'écoconception, afin de démontrer et de mettre en lumière la contribution globale de ces mesures aux objectifs de l'UE dans les domaines du climat, de l'énergie et de l'économie circulaire. La Commission ne saurait préjuger à ce stade de sa position à l'égard de toute mesure ultérieure.

La Commission accepte la recommandation d). En ce qui concerne en particulier les produits basés sur les technologies de l'information et des communications (TIC), la Commission a lancé une étude visant à recenser les produits pour lesquels le processus actuel est satisfaisant et à proposer des options stratégiques (y compris de nouveaux instruments d'action) pour les autres produits TIC.

Recommandation n° 2 - Améliorer la comptabilisation de l'incidence

La Commission accepte la recommandation a). Elle prendra des mesures pour remédier aux problèmes de non-conformité et aux retards de mise en œuvre lors de ses futurs travaux de comptabilisation de l'incidence. La question des écarts entre la consommation énergétique fondée sur les normes harmonisées et celle déterminée dans les conditions réelles d'utilisation est parfaitement connue et des efforts considérables sont déployés pour élaborer des normes qui correspondent davantage à l'utilisation en conditions réelles.

La Commission accepte la recommandation b). Dans son analyse, la Commission examinera les aspects méthodologiques et les conséquences d'une telle évaluation sur le plan des ressources.

La Commission accepte partiellement la recommandation c). Elle étudiera la faisabilité d'une telle quantification, et ne peut garantir qu'une telle étude lui conférera la capacité de respecter la recommandation.

79. Cet aspect ne relève clairement pas de la compétence de la Commission, mais de celle des États membres. Cependant, la Commission a facilité l'adoption du nouveau règlement (UE) 2019/1020 relatif à la surveillance du marché et à la conformité des produits, qui vise à améliorer la situation, et elle soutiendra le réseau de l'UE pour la conformité des produits qu'il a mis en place.

Recommandation n° 3 — Faciliter la coopération entre les ASM

La Commission accepte la recommandation a). La priorité est de remplir les obligations juridiques découlant des règlements (UE) 2017/1369, 2019/515 et 2019/1020. Le jumelage avec la base EPREL en fait partie.

La Commission accepte la recommandation b). Elle dispose du personnel et du matériel nécessaire pour dispenser une formation sur l'ICSMS sous la forme d'un séminaire en ligne si les autorités concernées ont besoin d'une telle formation et ont la possibilité de la suivre.

La Commission accepte la recommandation c). Une éventuelle étude portant sur l'incidence des projets financés au titre d'Horizon 2020 est prévue dans le programme de travail 2018-2020 d'Horizon 2020 et pourrait comprendre une telle évaluation.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, assisté de: M. Olivier Prigent et M^{me} Ramona Bortnowski, attachés de cabinet; M. Helder Faria Viegas, manager principal; M. Frédéric Soblet, chef de mission; M^{me} Diana Voinea, chef de mission adjointe, ainsi que M^{me} Arfah Chaudry, M. Nicholas Edwards, M^{me} Joanna Kokot et M. Roberto Resegotti, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par M^{me} Zuzanna Filipski et M. Mark Smith.



De gauche à droite: Olivier Prigent, Diana Voinea, Nicholas Edwards, Frédéric Soblet, Ramona Bortnowski, Arfah Chaudry, Phil Wynn Owen.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	12.12.2018
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditee)	28.10.2019
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	4.12.2019
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditee) dans toutes les langues	10.1.2020

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est mise en œuvre par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur ne peut altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur. Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à vérifier leur politique en matière de respect de la vie privée.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-4098-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/2638	QJ-AB-19-024-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-4115-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/273493	QJ-AB-19-024-FR-Q

La législation sur l'écoconception établit des exigences minimales en matière d'efficacité énergétique et d'environnement pour les produits ménagers et industriels. Les étiquettes énergétiques de l'UE fournissent aux consommateurs des informations sur la consommation énergétique et la performance environnementale des produits, et les aident à prendre des décisions en connaissance de cause.

Nous avons constaté que les actions de l'UE contribuaient efficacement à la réalisation des objectifs de la politique d'écoconception et d'étiquetage énergétique, mais que leur efficacité avait pâti de retards considérables dans le processus réglementaire et du non-respect de la réglementation par les fabricants et les vendeurs.

Les recommandations que nous adressons à la Commission concernent des améliorations à apporter au processus réglementaire et à la manière de mesurer l'impact de la politique, ainsi que des actions visant à faciliter les échanges d'informations entre autorités de surveillance du marché et à améliorer le respect de la politique.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors