

# UNE VAGUE DE RÉNOVATION POUR L'EUROPE

Les **Analyses** du cep, n° 4/2021

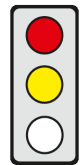
## ÉLÉMENTS CLÉS

**Contexte** : L'UE souhaite réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) à un niveau net nul d'ici 2050 (« neutralité carbone ») et de 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Le secteur du bâtiment doit également y contribuer.

**Objectif de la communication** : Il est prévu, a minima, de doubler le nombre des rénovations énergétiques de bâtiments résidentiels et non résidentiels d'ici 2030 et, à cet effet, d'élargir le soutien financier nécessaire à cet objectif.

**Parties prenantes** : Les propriétaires de bâtiments et locataires ; l'industrie du bâtiment ; les artisans ; les fabricants de systèmes de chauffage et de refroidissement, d'isolation thermique et de matériaux de construction ; les producteurs d'énergies renouvelables.

**Pro** : Un système d'échange de quotas d'émission (SEQE) est la manière la plus efficace et la plus efficiente d'atteindre les objectifs climatiques de l'UE. Cela s'applique également au secteur du bâtiment.



**Contra** : (1) Des exigences minimales obligatoires en matière de performance énergétique pour les bâtiments existants ne sont pas en mesure d'augmenter le nombre ni l'ampleur des rénovations de manière rentable.

(2) Une part minimale obligatoire d'énergies renouvelables pour le chauffage et la climatisation, et des spécifications pour la performance des produits de construction en matière de durabilité entraînent également des coûts plus élevés et réduisent le taux de rénovation énergétique.

(3) La « précarité énergétique » ne devrait pas être atténuée par des exigences en matière d'efficacité énergétique mais par les systèmes de protection sociale des États membres.

**Propositions** : (1) Un système d'échange de quotas d'émission distinct et transitoire protège les industries couvertes par le SEQE-UE, qui risquent d'être délocalisées, contre une hausse supplémentaire des prix des quotas.

(2) Pour les logements loués, ce SEQE distinct et transitoire doit être accompagné d'un règlement permettant que le propriétaire bénéficie au moins en partie des économies de chauffage, afin d'inciter ce dernier à rénover.

## CONTENU

### Titre

Communication COM(2020) 662 du 14 octobre 2020 : **Une vague de rénovation pour l'Europe**

### Fiche technique :

#### ► Contexte et objectifs

- L'UE vise à atteindre des émissions nettes nulles de gaz à effet de serre (GES) tels que le CO<sub>2</sub> d'ici 2050 [« neutralité carbone » ; proposition de la Commission COM(2020) 80, voir [cepAnalyse 03/2020](#)]. L'objectif de réduction des GES en 2030 par rapport à 1990 (objectif climatique de l'UE pour 2030) doit être porté de 40 à 55 %.
- Dans l'UE, les bâtiments représentent 36 % des émissions de GES liées à l'énergie. Plus de 40 % des bâtiments ont été construits avant 1960 ; près de 75 % d'entre eux sont considérés comme des « passoires énergétiques » selon les normes de construction actuelles. [p. 1]
- Les systèmes de chauffage urbain et les systèmes de chauffage électrique sont soumis au système communautaire d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) et représentent environ 30 % des émissions de CO<sub>2</sub> liées au chauffage des bâtiments [voir [cepInput 03/2018](#)].
- La réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dans les bâtiments existants est réglementée dans l'UE principalement par la directive sur l'efficacité énergétique [2012/27/UE ; voir [cepAnalyse 01/2017](#)], la directive sur l'efficacité énergétique des bâtiments [2010/31/UE ; voir [cepAnalyse 06/2017](#)], la directive sur les énergies renouvelables [(UE) 2018/2001 ; voir [cepInput 01/2019](#)], la directive sur l'étiquetage énergétique [92/75/CEE] et la directive sur l'écoconception [2009/125/CE ; voir [cepInput 05/2018](#)].
- La part annuelle des rénovations énergétiques dans le parc immobilier (« taux de rénovation énergétique ») est d'environ 1 % ; seuls 0,2 % des rénovations complètes conduisent à une réduction de la consommation d'énergie d'au moins 60 % [p. 2].
- La Commission vise, a minima, à doubler le taux de rénovation énergétique annuel d'ici à 2030 (« Vague de rénovation ») « pour faire face à la crise du COVID 19 » dans l'intérêt de la neutralité carbone et de la relance économique [pp. 1, 3, 18].

► **Soutien financier**

Pour assurer un financement « adéquat et ciblé » des rénovations énergétiques, la Commission souhaite [p. 6, p. 11s.]

- utiliser « InvestEU » comme programme unique de soutien à l’investissement au niveau de l’UE, qui
  - est doublé par le plan de relance « Next Generation EU » [voir [cepAdhoc 07/2020](#)], et
  - mobilise des fonds d’investissement privés bénéficiant d’une garantie budgétaire de l’UE ;

– fixer des règles d’aide plus simples et plus claires pour les régimes nationaux de soutien à l’investissement.

► **Augmenter l’efficacité énergétique globale des bâtiments existants**

Pour réduire les besoins en énergie pour le chauffage, le refroidissement, la production d’eau chaude, etc. des bâtiments « dans le cadre d’une utilisation normale » et d’augmenter ainsi leur « performance énergétique » [directive sur la performance énergétique des bâtiments, art. 2, n° 4], la Commission souhaite [pp. 6, 8 et suivantes] :

- introduire des exigences minimales obligatoires en matière de performance énergétique pour les bâtiments existants, qui, comme en France et en Belgique, doivent être respectées « à partir d’une certaine date ou à certains moments de la vie d’un bâtiment », par exemple lors d’une nouvelle mise en location ou d’une vente, et dont le non-respect est sanctionné, par exemple par des interdictions de location ;
- renforcer les exigences relatives aux performances énergétiques des bâtiments (« certificats de performance énergétique » ; directive sur la performance énergétique des bâtiments, article 11), ce qui doit permettre aux acheteurs et locataires potentiels d’effectuer des comparaisons, et introduire un format de certificat numérique standardisé dans l’ensemble de l’UE.

► **Décarbonation des systèmes de chauffage et de refroidissement**

Pour réduire la consommation d’énergie fossile et donc les émissions de CO<sub>2</sub> dues au chauffage et à la climatisation des bâtiments (« décarbonation »), la Commission souhaite [pp. 8, 26, 29s.] :

- dans le cadre de la révision de la directive sur les énergies renouvelables d’ici juin 2021, examiner si une part minimale obligatoire d’énergies renouvelables doit être introduite [p. 30] ;
- dans le cadre de la révision de la directive sur l’efficacité énergétique d’ici juin 2021 :
  - accorder une plus grande attention aux Contrats de Performance Énergétique (CPE) ; dans ces contrats, les sociétés de services énergétiques – telles que les compagnies de services publics et les opérateurs de réseaux de chauffage – rénovent d’abord les bâtiments pour les rendre plus efficaces sur le plan énergétique, puis garantissent aux clients une certaine température ambiante à un prix fixe [p. 26] ;
  - renforcer la capacité des autorités publiques à développer une planification globale du chauffage et du refroidissement lors des rénovations, qui favorisent l’utilisation des énergies renouvelables et de la chaleur perdue [p. 30] ;
- « Poursuivre le développement » des spécifications pour les produits à haut rendement énergétique en vertu de la directive sur l’écoconception et de la directive sur l’étiquetage énergétique [p. 31].

► **Rénovation énergétique des bâtiments publics**

Pour rendre « visibles » les avantages des rénovations énergétiques, les « bâtiments publics » qui appartiennent au secteur public ou qui – comme les écoles, les hôpitaux, les immeubles de bureaux – sont ouverts au public, devraient de plus en plus servir de « modèles ». Par conséquent, la Commission souhaite [p. 10, 28 s.] :

- examiner, lors de la révision de la directive sur l’efficacité énergétique d’ici à juin 2021, si le quota obligatoire actuel pour la rénovation énergétique du parc immobilier des administrations centrales des États membres [p. 10] doit être :
  - augmenté de 3 % par an [directive sur l’efficacité énergétique, art. 5] et
  - étendu à tous les niveaux de l’administration publique ;
- présenter des « jalons indicatifs » pour 2030 et 2040 pour la rénovation énergétique des bâtiments non résidentiels publics et privés [p. 28].

► **La lutte contre la « précarité énergétique »**

Afin d’aider les quelque 34 millions de citoyens de l’UE qui, par manque de moyens financiers, ne peuvent pas chauffer « convenablement » leur logement (« précarité énergétique ») par des travaux de rénovation énergétique, la Commission souhaite [pp. 8, 14, 25s.] :

- accélérer les rénovations énergétiques grâce à des exigences minimales en matière de performance énergétique ;
- examiner comment les revenus du SEQE-UE et des fonds budgétaires de l’UE peuvent être utilisés de manière accrue pour les programmes de rénovation des bâtiments, en particulier pour les groupes à faibles revenus [p. 8, 14] ;
- lancer une initiative de logement abordable avec 100 projets pilotes (« districts phares ») pour rénover des quartiers entiers « en mettant en avant l’habitabilité et les dernières innovations » [p. 27].

► **Exigences de durabilité pour le secteur de la construction**

Pour « adapter » le secteur de la construction à la rénovation « durable » de sorte qu’il utilise le moins d’énergie et de matériaux possible, la Commission souhaite [pp. 7, 19 s.] :

- introduire des exigences contraignantes pour la « performance des produits de construction en matière de durabilité » lors de la révision du règlement sur les produits de construction [(UE) n° 305/2011] ;

- promouvoir les matériaux de construction « écologiquement durables » – tels que le bois ou les matières premières secondaires provenant de déchets recyclés ;
- réexaminer, d’ici à la fin de 2024, les objectifs de l’UE en matière de recyclage des déchets de construction et de démolition [directive-cadre sur les déchets 2008/98/CE, art. 11, para. 2] ;
- élaborer une feuille de route d’ici 2050 pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> tout au long du cycle de vie des bâtiments – de la construction à la démolition.

► **Inclusion des bâtiments dans le système d’échange de quotas d’émission de l’UE**

La Commission envisage d’inclure les émissions de CO<sub>2</sub> des bâtiments dans le système d’échange de quotas d’émission [p. 31].

### Contexte politique

Dans le cadre de l’accord des Nations unies sur le climat conclu à Paris, l’UE s’est engagée à atteindre l’objectif climatique de 2 degrés (voir [cepAnalyse 13/2016](#)). L’objectif de neutralité carbone de l’UE à l’horizon 2050 qui en découle doit être atteint grâce à de nombreuses mesures du « Green Deal européen ».

### Influence politique

Directions générales : DG Énergie (compétente)  
 Commissions du Parlement européen : Industrie, recherche et énergie (compétente)

## ANALYSE

### Évaluation de l’impact économique

Les objectifs climatiques de l’UE - réduction des émissions de 55 % d’ici 2030 et « neutralité carbone » d’ici 2050 – constituent un défi économique et social majeur. **Un système d’échange de quotas d’émission (SEQE) pour tous les secteurs permet d’atteindre de manière plus efficace et efficiente ces objectifs climatiques** [voir [cepAnalyse 03/2020](#) ; [cepStudy Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung \(2019\)](#)] : en limitant et en abaissant les quotas d’émission, la réduction de CO<sub>2</sub> envisagée est atteinte avec certitude, et grâce à l’échange de quotas, le marché trouve les mesures de réduction les plus rentables. **Sur le principe, cela s’applique également au secteur du bâtiment.** Un système d’échange de quotas d’émission augmente le coût de l’utilisation de combustibles fossiles pour le chauffage et le refroidissement des bâtiments. Cela crée de fortes incitations à réduire ces consommations et les émissions de CO<sub>2</sub> qui y sont associées afin d’en réduire les coûts. Cela peut se faire de différentes manières, par exemple par la rénovation énergétique des bâtiments, par l’utilisation accrue des énergies renouvelables ou par des économies d’énergie volontaires de la part des occupants des bâtiments. Parmi toute la gamme des mesures de réduction possibles, ce sont les plus rentables qui prévaudront. En revanche, une intervention publique dans le choix des mesures par le biais d’exigences réglementaires et de subventions – par exemple pour promouvoir les rénovations à haut rendement énergétique – signifie que le potentiel des options de réduction n’est pas exploité et que des dépenses supplémentaires inutiles sont engagées. En outre, les mesures de rénovation ne se traduisent pas toujours par une réduction de la consommation d’énergie et des émissions de CO<sub>2</sub>, par exemple lorsque les occupants d’un appartement dépensent les économies réalisées sur les frais de chauffage pour augmenter la température ambiante et qu’en conséquence, leur consommation d’énergie fossile augmente ; un système d’échange de quotas d’émission permet également de contrer ces « effets de rebond ». **Il convient donc de renoncer aux subventions coûteuses et aux mesures réglementaires individuelles à petite échelle et de privilégier comme instrument principal un système d’échange de quotas d’émission** – que la Commission n’envisage que vaguement comme un simple complément.

Cependant, les avantages d’un système d’échange de quotas d’émission ne se concrétisent pleinement que lorsque les biens immobiliers sont occupés par leur propriétaire. Dans ce cas, les propriétaires peuvent réduire leurs propres coûts de chauffage en investissant dans une rénovation énergétique, qui est amortie dans le temps. La période d’amortissement est raccourcie par les augmentations prévisibles des prix des certificats. En revanche, dans le cas d’appartements loués, cela ne s’applique pas sous cette forme (c’est le dilemme entre propriétaire et locataire) : ici, les coûts d’investissement et les économies de frais de chauffage s’effondrent. Ainsi, le propriétaire n’a initialement aucune incitation financière à rénover l’appartement, puisque c’est le locataire qui supporte les coûts de chauffage ; le locataire, quant à lui, n’a aucune influence sur la décision d’investissement du propriétaire et ne peut le contraindre à effectuer des rénovations liées à l’énergie. **Pour les logements loués, un système d’échange de quotas d’émission dans le secteur du bâtiment doit s’accompagner d’une réglementation permettant au propriétaire de conserver au moins une partie des économies globales réalisées sur les coûts de chauffage, afin de l’inciter à investir dans la rénovation énergétique.**

Outre les inconvénients des subventions coûteuses, une « vague de rénovation » qui serait principalement déclenchée par « InvestEU » risquerait de s'estomper rapidement. En effet, selon la planification actuelle, son augmentation par le plan de relance n'est valable qu'à court terme.

Les **exigences minimales en matière de performance énergétique pour les bâtiments existants, que** prône la Commission, **ne peuvent augmenter ni le nombre ni l'ampleur des rénovations de manière économiquement rentable** pour les raisons mentionnées ci-dessus. Elles peuvent même avoir l'effet inverse, dans le cas où le propriétaire s'abstient totalement de procéder à des rénovations importantes parce que le respect des exigences minimales n'est pas économiquement rentable pour lui. Des exigences minimales pour les nouvelles locations ou les ventes et des interdictions de location pour les bâtiments à faible performance énergétique, comme il en existe dans certains États membres, obligeront le secteur privé à agir, mais réduiront encore le nombre de logements abordables. Les exigences minimales à l'échelle de l'UE doivent être écartées. En effet, la situation climatique, économique et historique des bâtiments, ainsi que le nombre de propriétaires par rapport au nombre de locataires, varient fortement d'un État membre à l'autre.

Les certificats de performance énergétique destinés aux acheteurs et aux locataires potentiels permettent de comparer les coûts énergétiques prévus et peuvent donc contribuer à résoudre les problèmes d'information. Une norme numérique unitaire peut accroître la comparabilité. Toutefois, il faut tenir compte de l'efficacité des coûts lorsque l'on renforce les exigences relatives aux certificats de performance énergétique.

D'autres exigences réglementaires – telles qu'une **part minimale obligatoire d'énergies renouvelables dans le chauffage et le refroidissement ou des spécifications quant aux performances des produits de construction en matière de durabilité** – entraînent également des coûts supplémentaires et réduisent le taux de rénovation énergétique.

L'augmentation du quota actuel de rénovation obligatoire de 3 % par an des bâtiments des gouvernements et son extension à d'autres bâtiments publics entraîneront une lourde charge pour les finances publiques. Le plan de relance de l'UE ne sera utile que pour une courte période, si tant est que les fonds soient utilisés à cette fin. En outre, l'augmentation de la demande peut se heurter à des goulets d'étranglement de l'offre dans le secteur de la construction et entraîner une hausse des prix.

En revanche, les contrats de services énergétiques peuvent conduire à des rénovations complètes et à des économies d'énergie et constituent également une solution efficace pour le parc immobilier public. En effet, un approvisionnement efficace de la demande de chauffage et de refroidissement est dans l'intérêt de l'UE, car elle permet de réduire les coûts.

La « **précarité énergétique** » **ne devrait pas être atténuée par des exigences d'efficacité énergétique, mais par les systèmes de protection sociale** des États membres. Ils sont les mieux à même de faire face à des conditions de précarité différentes selon les pays. On ne sait pas non plus si les économies d'énergie qui en résultent sont plus importantes que les augmentations de loyer liées à la rénovation.

## Évaluation juridique

### Compétence

L'UE peut prendre des mesures pour promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie (Art. 194 du TFUE).

### Subsidiarité

Comme les conditions climatiques, les méthodes de construction ou encore le nombre de propriétaires par rapport au nombre de locataires varient considérablement dans l'UE, les facteurs pertinents pour renforcer l'efficacité énergétique se situent au niveau local. Par conséquent, les États membres sont mieux placés que l'UE pour déterminer les exigences en matière de performance énergétique des bâtiments. Par conséquent, les futures propositions de la Commission concernant les exigences minimales envisagées en matière de performance énergétique des bâtiments à l'échelle de l'UE doivent être examinées de sorte qu'il soit sûr qu'elles sont compatibles avec le principe de subsidiarité [Art. 5, para. 3, du TUE].

## Approche alternative

Un **système d'échange de quotas d'émissions séparé et transitoire** – pour les bâtiments uniquement ou pour les bâtiments et le transport – signifie que la demande de quotas dans ces secteurs n'aura pas d'impact sur les prix des quotas dans le système européen d'échange de quotas existant. Cela **protège d'une hausse supplémentaire des prix des quotas les industries couvertes par le SEQE qui sont menacées par la délocalisation** de la production vers des pays tiers ayant des objectifs de réduction des GES moins élevés (« fuites de carbone »). Dans le même temps, les États membres peuvent – et doivent – redistribuer une bonne partie des recettes du SEQE à la population afin d'éviter d'éventuelles distorsions sociales.

### Résumé de l'évaluation

Les objectifs climatiques de l'UE peuvent être atteints de manière plus efficace et efficiente grâce à un système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Cela s'applique également en principe au secteur du bâtiment. Il convient donc d'abandonner les subventions coûteuses et les mesures réglementaires individuelles à petite échelle et de privilégier comme principal instrument un système d'échange de quotas d'émission. Pour les logements loués, cependant, le SEQE doit s'accompagner d'une réglementation permettant au propriétaire de bénéficier au moins d'une partie des économies réalisées sur les coûts de chauffage, afin de l'inciter à investir dans la rénovation énergétique.

Les exigences minimales en matière de performance énergétique pour les bâtiments existants ne permettent d'augmenter ni le nombre ni l'ampleur des rénovations de manière économiquement rentable. Une part minimale obligatoire d'énergies renouvelables pour le chauffage et le refroidissement et des exigences en matière de durabilité des produits de construction entraînent également des coûts supplémentaires et réduisent le taux de rénovation. La « précarité énergétique » ne devrait pas être atténuée par des exigences d'efficacité énergétique, mais par les systèmes de protection sociale des États membres. Un système d'échange de quotas d'émission distinct et transitoire protège les industries couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE menacées de délocalisation face aux coûts liés à l'augmentation des prix des certificats.