

L'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment : la vision et l'ambition de la Commission européenne

Par Mechthild WÖRSDÖRFER

Directrice en charge des Énergies renouvelables, Recherche et Innovation et Efficacité énergétique au sein de la Direction générale (DG) Énergie de la Commission européenne (CE)

L'Union européenne s'est lancée avec détermination sur le chemin de la décarbonation de son économie, continuant par là même à assumer son rôle de leader sur la question de la transition énergétique, en accord avec les engagements ambitieux auxquels elle a souscrit dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat. Cette transition s'appuiera sur un cadre législatif renouvelé basé sur les propositions soumises par la Commission européenne dans le cadre de son paquet législatif « Énergie propre pour tous les Européens », adopté en novembre 2016. Le secteur du bâtiment, qui est le plus gros consommateur d'énergie de l'Union, pourra, en particulier, s'appuyer sur une version révisée de la directive sur la Performance énergétique des bâtiments, qui donnera la priorité à la rénovation et à la modernisation des bâtiments, notamment au travers d'une promotion accrue du financement de l'efficacité énergétique.

Le contexte : une transition nécessaire

La transition énergétique s'est imposée comme la pierre angulaire d'un futur soutenable, dans lequel les modes de production et de consommation de l'énergie permettent le développement et la croissance, sans pour autant pénaliser l'environnement. Par ailleurs, l'Accord de Paris (décembre 2015) a confirmé l'engagement international en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique et a mené à la fixation par l'Union européenne d'un objectif de réduction d'au minimum 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux constatés en 1990⁽¹⁾.

L'objectif de cette transition requiert un profond remaniement des cadres politique et législatif de l'Union. C'est ce constat qui a amené la Commission européenne à lancer, en 2015, l'Union européenne de l'énergie⁽²⁾, une stratégie européenne dont l'objectif est de garantir une énergie sûre, abordable et respectueuse du climat. Cette stratégie comprend cinq volets complémentaires couvrant la sécurité et la solidarité énergétique, l'intégration du marché intérieur de l'énergie, l'efficacité énergétique, l'action pour le climat et la décarbonation de l'économie et, enfin, la recherche, l'innovation et la compétitivité.

Avec le paquet législatif « Énergie propre pour tous les

Européens⁽³⁾ », adopté en novembre 2016, cette stratégie trouve sa première concrétisation d'envergure. Ce paquet comprend une série de mesures visant à adapter l'acquis communautaire aux nouveaux défis et ainsi à assurer un rôle moteur à l'Union dans la transition énergétique globale. Dans cette optique, ses piliers fondamentaux sont la priorité à l'efficacité énergétique (« *Energy Efficiency First* »), une promotion accrue des énergies renouvelables et la garantie, pour les consommateurs, de conditions optimales d'accès aux énergies propres.

Efficacité énergétique et énergie propre

L'efficacité énergétique est un élément majeur du paquet « Énergie propre » : elle est au cœur d'une vision et d'un cadre qui concilient la compétitivité économique avec l'atteinte d'objectifs climatiques et énergétiques ambitieux.

(1) Voir : https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_fr

(2) Voir : https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_fr

(3) Voir : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_fr.htm

Dans ce domaine, l'Union européenne ne partait pas d'une page blanche, étant déjà dotée d'instruments législatifs performants pour assurer la promotion de l'efficacité énergétique :

- la directive sur l'Efficacité énergétique ⁽⁴⁾ (d'octobre 2012), qui fixe un objectif d'efficacité énergétique de 20 % à l'Union européenne à l'horizon 2020 et établit un ensemble de mesures en vue de permettre l'atteinte de cet objectif ;
- la directive Écoconception ⁽⁵⁾ (d'octobre 2009), qui fixe les exigences que les produits liés à l'énergie doivent remplir pour pouvoir être mis sur le marché et/ou mis en service. Cette directive est complétée par la directive Éco-étiquetage (mai 2010), qui établit un cadre pour l'information (par voie d'étiquetage) des utilisateurs sur la consommation d'énergie des produits ;
- la directive sur la Performance énergétique des bâtiments ⁽⁶⁾ (mai 2010), qui promeut l'amélioration de cette performance.

Ces trois directives ont déjà porté leurs fruits – en matière d'efficacité énergétique, mais également au-delà. En effet, grâce à elles, les prix des énergies renouvelables ont considérablement baissé – elles sont désormais compétitives. De plus, le découplage entre les émissions de gaz à effet de serre et le produit intérieur brut des différents États membres a été amorcé, et il se poursuit. Enfin, la croissance économique et la consommation d'énergie sont désormais découplées.

Cependant, si l'Union européenne est en passe d'atteindre ses objectifs à l'horizon 2020 (diminution de 20 % de la consommation d'énergie, augmentation de 20 % de la part des énergies renouvelables et diminution de 20 % des émissions de gaz à effet de serre), l'objectif de décarbonation à l'horizon 2050 implique une trajectoire exigeante et des objectifs intermédiaires (à l'horizon 2030) plus ambitieux.

Dans ce cadre, le but du paquet « Énergie propre » est de fixer un cadre législatif adapté à cette nouvelle ambition pour 2030, à savoir un objectif contraignant d'efficacité énergétique de 30 %, une augmentation de la part des énergies renouvelables d'au minimum 27 % dans le mix énergétique et une diminution de 40 % des émissions de gaz à effet de serre.

En ce qui concerne spécifiquement l'efficacité énergétique, au-delà de la cible elle-même (30 % à l'horizon 2030), la Commission propose de pérenniser un mécanisme qui a fait ses preuves au cours de cette décennie : il s'agit du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique, qui est établi par chaque État membre et au travers duquel on impose aux distributeurs d'énergie et aux entreprises de vente d'énergie au détail (les *parties obligées*) d'atteindre un objectif cumulé d'économies d'énergie au stade de l'utilisation finale ⁽⁷⁾. Cet objectif est de 1,5 % dans la directive actuelle et la proposition de la Commission est de maintenir un niveau d'ambition identique au-delà de 2020 (année actuellement retenue pour apprécier la validité de cette mesure). Cela permettrait de réaliser une partie substantielle des économies d'énergie

nécessaires pour atteindre la cible des -30 % en 2030, tout en donnant une visibilité favorable aux investissements réalisés en faveur de l'efficacité énergétique.

L'ambition soutenue par la Commission se justifie par ses impacts potentiels : une cible à -30 % (par opposition à une cible à -27 %) se traduirait en effet par 400 000 emplois supplémentaires et par une diminution du coût des importations de combustibles fossiles de 70 milliards d'euros sur la période 2021-2030 ⁽⁸⁾.

Le secteur du bâtiment étant le plus gros consommateur d'énergie dans l'Union, il a naturellement un rôle clé à jouer dans cette stratégie en faveur d'une plus grande efficacité énergétique. On estime par ailleurs que plus des trois-quarts du parc des bâtiments de l'Union sont inefficaces au plan énergétique ⁽⁹⁾ : il est donc primordial, au-delà de l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments neufs, de s'assurer de la mise à niveau des bâtiments existants.

L'efficacité énergétique dans les bâtiments

Sur le plan économique, le secteur du bâtiment représente 9 % du PIB de l'Union et 8 % des emplois européens – il s'agit donc d'un enjeu économique majeur, en plus d'être un enjeu environnemental et énergétique (le secteur représente également 40 % de la consommation totale d'énergie et 36 % des émissions de CO₂ de l'Union ⁽¹⁰⁾). Il est donc logique que l'Union se soit dotée d'un instrument spécifique pour ce secteur – la directive sur la Performance énergétique des bâtiments (DPEB).

En déclinaison de son objectif général – la promotion de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments dans l'Union –, la DPEB impose :

- la mise en place d'un cadre général commun pour les méthodes de calcul de la performance énergétique des bâtiments (ces dernières étant ensuite définies aux niveaux national ou régional),

(4) Voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32012L0027>

(5) Voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0125>

(6) Voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0031&from=FR>

(7) Pour la France, voir : <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/dispositif-des-certificats-deconomies-denergie>

(8) Voir : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3986_en.htm

Par ailleurs, l'ensemble des mesures du paquet « Énergie propre » – telles que soumises par la Commission – pourrait générer 900 000 emplois supplémentaires et engendrer une augmentation de 190 milliards d'euros du produit intérieur brut de l'Union.

(9) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments, COM(2016) 765 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0765>

(10) Voir : <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/buildings>

Photo © Gilles ROLLE/REA



Premier bâtiment parisien rénové en autoconsommation solaire intelligente.

« On estime par ailleurs que plus des trois-quarts du parc des bâtiments de l'Union sont inefficaces au plan énergétique : il est donc primordial, au-delà de l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments neufs, de s'assurer de la mise à niveau des bâtiments existants. »

- l'application d'exigences minimales en matière de performance énergétique aux bâtiments et aux unités de bâtiments neufs ou existants (en cas de rénovation majeure), ainsi qu'aux éléments (enveloppe et systèmes) ayant un impact sur les performances énergétiques,
- la mise en place de mécanismes pour la certification de la performance énergétique des bâtiments (qui s'est traduite, en France, par la création des diagnostics de performance énergétique⁽¹¹⁾),
- enfin, la mise en place de plans nationaux visant à accroître le nombre des bâtiments basse consommation (avec, en particulier, un objectif de généraliser les bâtiments de ce type dans les nouvelles constructions à l'horizon 2020).

Cette directive a eu un impact majeur sur le secteur du bâtiment et de la construction en mettant en lumière la nécessité d'améliorer les pratiques, les méthodes et les outils pour la conception, la construction et l'exploitation des bâtiments en vue d'une amélioration de leurs performances énergétiques. Elle a également permis aux usagers et aux consommateurs d'avoir accès à une meilleure information sur les performances énergétiques de leur logement, leur permettant ainsi de faire des choix plus éclairés⁽¹²⁾.

La révision de la directive sur la Performance énergétique des bâtiments (DPEB)

La proposition de révision de la DPEB, qui a été soumise à la Commission dans le cadre de l'examen du paquet législatif « Énergie propre », introduit un certain nombre d'innovations.

Tout d'abord, l'accent est mis sur la rénovation du parc existant. Cela se traduit, en particulier, par l'ajout de dispositions relatives à la mise en place par les États membres de stratégies à long terme de rénovation de leurs parcs nationaux en vue d'une décarbonation complète à l'horizon 2050.

La question du financement des investissements de rénovation devient également centrale, avec des exigences

(11) Voir : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16096>

(12) Les performances énergétiques ont un impact sur le coût d'usage du logement, il est donc logique qu'elles aient aussi une influence sur sa valeur : voir : http://www.lemonde.fr/argent/article/2018/01/05/un-logement-energivore-peut-perdre-jusqu-a-17-de-sa-valeur_5237786_1657007.html

relatives à l'introduction de mécanismes pour l'accompagnement des décisions d'investissement, des mécanismes structurés autour de trois axes : 1) l'agrégation des projets de rénovation, 2) une meilleure évaluation du risque en matière d'investissements dans l'efficacité énergétique et, enfin, 3) le recours à des financements publics pour une meilleure stimulation des financements privés. Cette approche en trois axes complémentaires est à la base de l'initiative de la Commission pour un « Financement intelligent pour des bâtiments intelligents ⁽¹³⁾ ». Cette initiative – proposée par la Commission européenne comme partie intégrante du paquet « Énergie propre » – vise une utilisation plus efficace des fonds publics et le développement de plateformes de financement dédiées permettant d'assister les promoteurs de projets de rénovation et de rendre les investissements dans l'efficacité énergétique plus fiables et plus attractifs pour les promoteurs, les financeurs et les investisseurs. Menée en étroite collaboration avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et avec les États membres, elle devrait permettre de débloquer 10 milliards d'euros supplémentaires de fonds publics et de fonds privés pour l'efficacité énergétique à l'horizon 2020. Elle a notamment donné lieu à la création de la base de données pour les investissements dans l'efficacité énergétique DEEP (acronyme pour *De-risking Energy Efficiency Platform* ⁽¹⁴⁾) et à la définition de guides opérationnels pour aider à la création d'outils de financement dédiés ⁽¹⁵⁾.

En plus de la rénovation et de son financement, une autre dimension essentielle de cette proposition de révision est la prise en compte de la modernisation des bâtiments, et en particulier de leur « intelligence » accrue – qui est un aspect majeur, puisqu'il a un impact important sur la performance énergétique. Cela se traduit non seulement par une prise en compte élargie des systèmes techniques des bâtiments (en particulier, des systèmes d'automatisation et de régulation du bâtiment), mais également par la création d'un indicateur dédié. Cet indicateur d'intelligence des bâtiments permettra d'évaluer la capacité des bâtiments à optimiser leurs performances en exploitation, à interagir avec les usagers et à adapter leur consommation dynamiquement (notamment en réponse à des pics de demande d'électricité), et ce, à l'aide des technologies intelligentes dont ils sont dotés. Enfin, la révision de la DPEB prend acte du rôle important que le secteur du bâtiment peut jouer dans la transition énergétique du secteur du transport en introduisant des exigences

en matière d'équipement en bornes de recharge des véhicules électriques des zones de stationnement liées à certains bâtiments.

Enfin, la révision de la directive prend acte de l'élargissement de l'impact du bâtiment sur la qualité de vie des citoyens européens en encourageant les États membres à accorder, dans le cadre des stratégies de rénovation de leur parc immobilier, une attention particulière aux foyers vulnérables. Il s'agit de traiter le problème de la précarité énergétique, dont on estime qu'elle touche plus de 23 millions de foyers dans l'Union ⁽¹⁶⁾ : à l'aide des mesures proposées par la Commission dans le cadre de la révision de la DPEB, jusqu'à 3,2 millions de foyers pourraient sortir de cet état de précarité énergétique ⁽¹⁷⁾. La question de la santé et du bien-être des usagers de bâtiments fait également l'objet d'un traitement dédié, notamment au travers de références à une ventilation adéquate des bâtiments et à la nécessité de garantir le confort des usagers.

Vers un cadre législatif révisité

Le paquet législatif européen « Énergie propre » fait l'objet, suite à son adoption par la Commission en novembre 2016, de discussions entre les co-législateurs (le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen). Ces discussions devraient mener à la finalisation et à la publication des textes des directives révisées courant 2018, puis à leur transposition et à leur mise en œuvre au plan national à l'horizon 2020. Ce cadre permettra de donner l'impulsion nécessaire à une poursuite de la transition énergétique de l'Union sur la décennie 2020-2030, et ce, au bénéfice de l'ensemble des citoyens européens. L'impact attendu sur le secteur du bâtiment est particulièrement important. Il devrait générer une nette amélioration non seulement des performances énergétiques des bâtiments en Europe, mais également pour leurs usagers en termes de confort, de bien-être et de santé.

(13) https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/smart-finance-smart-buildings-investment-facility_en.pdf. Cette initiative est plus connue sous sa dénomination en langue anglaise : Smart Finance for Smart Buildings.

(14) <https://deep.eefig.eu/> (en langue anglaise).

(15) <https://valueandrisk.eefig.eu/financingenergy> (en langue anglaise).

(16) Source : Eurostat.

(17) Voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1490877208700&uri=CELEX:52016PC0765>