

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.11.2008
SEC(2008) 2865

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**PROPOSITION DE REFONTE DE LA
DIRECTIVE SUR LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS
(2002/91/CE)**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 780 final}
{SEC(2008) 2864}

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Secteur du bâtiment dans l'UE et objectifs communautaires

L'énergie consommée dans les bâtiments résidentiels et commerciaux représente la plus grande partie de la consommation finale d'énergie et des émissions de CO₂ de l'UE, à savoir environ 40 %. Les activités relatives aux bâtiments contribuent de manière substantielle à l'économie européenne. Elles représentent 9 % du PIB de l'Union européenne et 7 à 8 % de ses emplois. Il existe un important potentiel d'économies d'énergie rentables et qui pourraient apporter de grands avantages économiques, sociaux et environnementaux. Le secteur du bâtiment peut donc jouer un rôle clé dans la réalisation des objectifs communautaires en matière de croissance, d'énergie et de climat tout en apportant un confort accru aux citoyens et en réduisant leur facture énergétique. L'efficacité énergétique des bâtiments est aussi un élément important d'initiatives communautaires plus larges dans les domaines de l'énergie et du changement climatique, comme l'expose la communication de la Commission *Une politique de l'énergie pour l'Europe*¹.

Action législative communautaire

Parmi les instruments communautaires de base, la directive sur la performance énergétique des bâtiments (ci après: la «directive EPBD») est le principal outil qui prévoit une démarche globale en matière d'utilisation efficace de l'énergie dans le secteur du bâtiment. Elle couvre les besoins énergétiques pour le chauffage de l'espace et de l'eau, la climatisation, la ventilation et l'éclairage.

Cette directive combine en un seul texte différents instruments prescriptifs (exigences concernant la performance énergétique) et en matière d'information (certificats et inspections):

- les États membres sont tenus de fixer des exigences minimales en matière de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments et pour les grands bâtiments existants faisant l'objet de travaux de rénovation importants;
- les États membres sont tenus de mettre en place un système de certificats de performance énergétique fournissant des informations sur la qualité énergétique d'un bâtiment et sur les éléments susceptibles d'être améliorés. Ces certificats ont une durée de validité de dix ans et doivent être présentés aux acheteurs ou aux locataires potentiels;
- les États membres doivent établir un système d'inspection régulière des systèmes de chauffage et de conditionnement d'air de moyenne et grande taille afin de vérifier et d'optimiser leur performance énergétique. Les États membres peuvent également organiser des campagnes de promotion au lieu de mettre en place ce système d'inspection, s'ils prouvent que ces campagnes ont un effet équivalent à celui de l'inspection des systèmes de chauffage.

La directive ne fixe pas de niveaux communautaires mais prescrit aux États membres d'établir les mécanismes permettant de mettre en œuvre ses dispositions. Ils doivent en outre développer leurs propres méthodes ou recourir à des normes européennes pour calculer la

¹ COM(2007) 1.

performance énergétique des bâtiments et garantir qu'un nombre suffisant d'experts qualifiés soit disponible pour effectuer les certifications et les inspections.

Pour le moment, la principale contribution de la directive EPBD a été de faire de l'efficacité énergétique une préoccupation politique et de l'inscrire dans les règlements de construction, et de la porter à l'attention des Européens. Sa mise en œuvre a représenté un défi pour de nombreux États membres, mais à l'heure actuelle, 22 d'entre eux ont déclaré l'avoir entièrement transposée (sous réserve d'évaluation). Plusieurs États membres ont indiqué que les coûts de mise en œuvre avaient été faibles et que sous l'impulsion de la directive, de nettes avancées en termes d'économies d'énergie avaient été constatées dans le secteur du bâtiment.

Des nouvelles initiatives sont-elles nécessaires?

En dépit des actions déjà menées dans le secteur du bâtiment, un potentiel considérable d'économies d'énergie dans des conditions économiquement avantageuses reste inexploité, du fait de la complexité du secteur et de défaillances du marché (avec notamment des prix de l'énergie qui n'internalisent pas entièrement les externalités, des problèmes propriétaire-locataire, une information imparfaite et la lenteur de l'adoption de technologies nouvelles et innovantes), ainsi qu'à des limitations dues à la formulation de la directive actuelle et à une mise en œuvre peu ambitieuse.

Les moyens envisageables pour relever ces défis sont les suivants:

- abroger la directive EPBD et la remplacer par des instruments politiques moins contraignants. Il faudrait dans ce cas mettre en œuvre des actions proactives et ambitieuses, avec un coût très élevé pour tous les États membres;
- un statu quo législatif par rapport à la situation actuelle, avec une poursuite et une amélioration de la mise en œuvre. Dans ce cas, ni le potentiel extérieur à la directive EPBD, ni son plein potentiel ne seraient réalisés;
- une action communautaire complétant et améliorant les instruments établis par la directive EPBD en vigueur.

Parmi ces trois options, c'est une révision de la directive EPBD qui apporterait la plus grande contribution à la réalisation des objectifs communautaires. Il faudrait pour cela modifier les dispositions en vigueur en préservant leurs principes tout en améliorant fortement leur efficacité. Leur transposition ainsi que la compréhension des modifications proposées en serait facilitée. En outre, cette alternative permettrait d'exploiter plus d'avantages potentiels et connexes. La poursuite de la mise en œuvre de la directive EPBD est d'une importance cruciale.

La solution consisterait toutefois à combiner plusieurs instruments politiques; par conséquent, d'autres mesures non réglementaires, si elles sont insuffisantes en soi, sont nécessaires pour compléter la mise en œuvre de la directive. Il faudrait offrir plus d'incitations financières et fiscales, d'informations et de formations d'experts et conclure plus d'accords portant sur des mesures volontaires. Les instruments non contraignants prévus par la directive EPBD en vigueur devraient faire l'objet d'un plus grand développement.

Justification des mesures communautaires

Le changement climatique, la sécurité de l'approvisionnement en énergie et la protection de l'environnement sont des défis qui nécessitent une action coordonnée au niveau européen. L'efficacité énergétique répond en partie à ces problèmes et les instruments dans ce domaine qui ont déjà été adoptés au niveau de l'Union européenne sont la manifestation de cette nécessité d'une action communautaire.

Le secteur du bâtiment est responsable d'environ la moitié des émissions de CO₂ non couvertes par le système communautaire de droits d'émission et dispose d'un important potentiel de réduction des émissions de CO₂ à un coût faible ou négatif. En raison des spécificités du secteur du bâtiment, les gains d'efficacité énergétique ne peuvent être réalisés rapidement, et les produits de construction, les appareils et les services relatifs aux bâtiments représentent une part importante du marché intérieur. Par ailleurs, l'harmonisation des mesures entre États membres réduirait la charge administrative pour les personnes, qui sont de plus en plus mobiles, et pour les entreprises, qui s'engagent de manière croissante dans des activités transfrontalières.

Par conséquent, les objectifs en matière d'efficacité énergétique ne peuvent pas être réalisés d'une manière suffisante par les États membres seuls, et une action au niveau communautaire est nécessaire pour faciliter et encourager l'essor d'activités au niveau national. Les principaux éléments de la directive EPBD en vigueur ont déjà fait l'objet d'un examen du point de vue des principes de subsidiarité et de proportionnalité en 2002, lorsqu'elle a été adoptée, et ils ont fait leurs preuves en pratique, montrant ainsi que cette approche est appropriée.

Quelles options pour une meilleure directive EPBD?

L'analyse d'impact conclut que la directive EPBD peut être améliorée d'une part en ce qui concerne certaines formulations ambiguës, et d'autre part en ce qui concerne chacun des principaux piliers de la directive en vigueur. Pour chaque pilier, plusieurs options ont été analysées au regard de leur incidence économique, sociale et environnementale, ainsi que de leurs implications en matière de subsidiarité et de proportionnalité.

L'analyse a été réalisée sur la base de nombreuses données et sources d'information, notamment des données de base fournies par le modèle PRIMES et par les projections réalisées par la direction générale Énergie et transports, des données du modèle BEAM d'Ecofys, de plus de 35 études, des connaissances découlant de la mise en œuvre actuelle de la directive EPBD et des données fournies par les États membres et les parties intéressées.

Les options proposées combinent différents instruments politiques et comprennent également des alternatives non réglementaires, notamment des mesures en matière d'information ou d'autres mesures non contraignantes. Cinq domaines d'action principaux ont été répertoriés.

Clarification et simplification

C'est là une condition essentielle pour une bonne mise en œuvre de la directive EPBD. Deux actions principales relèvent de ce domaine: (i) la clarification et la simplification du texte lui-même; (ii) le choix de la forme juridique appropriée (refonte ou modification).

A: Seuil de 1000 m² pour les bâtiments existants lors de travaux de rénovation importants

Étant donné que la directive EPBD prévoit que seuls les bâtiments existants d'une surface supérieure à 1000 m² qui font l'objet de travaux de rénovation importants (dont le coût dépasse 25 % de la valeur du bâtiment hors terrain ou qui portent sur plus de 25 % de l'enveloppe du bâtiment) doivent respecter certaines performances énergétiques, les dispositions de cette directive ne s'appliquent qu'à environ 29 % du secteur du bâtiment. Les travaux de rénovation importants (qui sont effectués tous les 25 à 40 ans environ) sont manifestement le meilleur moment pour mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique. En effet, l'investissement supplémentaire est alors faible et, grâce aux économies d'énergie, il est amorti sur la durée de vie des mesures.

Trois options pour l'extension éventuelle de la directive EPBD ont été analysées:

option A1: réduction du seuil à 500 m²;

option A2: réduction du seuil à 200 m²;

option A3: abrogation du seuil de 1000 m².

Quelle que soit l'option choisie, les États membres resteraient chargés d'établir les exigences en matière d'efficacité énergétique; en outre, la définition des «travaux de rénovation importants» resterait inchangée.

L'analyse indique que l'option A3 apporterait les plus grands avantages.

B: Certificats de performance énergétique

Les certificats, qui sont d'ores et déjà obligatoires au titre de la directive EPBD actuelle, peuvent être un outil efficace pour créer un marché tiré par la demande en faveur de bâtiments présentant une efficacité énergétique élevée, car ils permettent aux agents économiques d'évaluer les coûts en fonction de la consommation et de l'efficacité énergétique. Toutefois, en pratique, certains certificats délivrés sont d'une qualité peu satisfaisante ou ne sont pas systématiquement communiqués lors des transactions immobilières, ce qui limite fortement leur utilité réelle.

Option B1: Exigences de qualité et de conformité pour les certificats. Il est proposé d'instituer une obligation de vérification aléatoire de la qualité des certificats et de leur conformité aux règlements de construction en matière d'énergie qui serait effectuée par les autorités publiques ou par des organismes agréés. Cela permettrait de garantir que les informations fournies par les certificats sont fiables et de bonne qualité. Le taux de rénovation devrait en être augmenté, ce qui devrait entraîner de plus grandes économies d'énergie.

Option B2: Exigence de mise en œuvre, dans un certain délai, des mesures rentables recommandées par le certificat. Une telle exigence permettrait de réaliser de fortes économies, mais représenterait également une lourde charge financière pour les citoyens et les entreprises de l'UE car les mesures ne pourraient pas nécessairement être mises en œuvre dans le cadre d'une «rénovation importante»; cette exigence ne peut donc être justifiée au niveau communautaire.

Option B3: Rendre le certificat obligatoire dans la publicité immobilière et/ou dans les documents relatifs aux transactions immobilières. Les informations sur la performance énergétique des bâtiments seraient fournies dans les publicités pour les biens immobiliers (à la

manière de l'affichage des émissions de CO₂ pour les voitures neuves) et le certificat devrait être présenté pour chaque transaction.

Option B4: Obligation de combinaison des certificats avec d'autres mécanismes incitatifs ou désincitatifs. Il est suggéré que les gains d'efficacité énergétique d'un bâtiment qui sont obtenus grâce à une incitation financière soient prouvés ou justifiés à l'aide du certificat. Ainsi, les propriétaires ou les locataires disposeraient d'une aide pour prendre des décisions en connaissance de cause sur la rentabilité de leur investissement et il existerait une preuve montrant que le financement a réellement permis de réaliser des économies d'énergie. Toutefois, une telle exigence pourrait ne pas être conforme au principe de subsidiarité et pourrait nécessiter de changer la base juridique de la directive.

L'analyse montre que les options B1 et B3 pourraient apporter une contribution importante aux objectifs communautaires. Par ailleurs, l'option B4 pourrait être développée à l'extérieur du cadre de la directive EPBD.

C: Inspection des systèmes de chauffage et de climatisation

Les systèmes de chauffage et de climatisation recèlent un potentiel très élevé d'économies d'énergie, qui peuvent atteindre 40 à 60 %. À l'heure actuelle, la directive EPBD prescrit des inspections régulières au-delà d'un certain seuil, mais les résultats de cette disposition ne sont pas clairs. En outre, la qualité des inspections n'est pas toujours satisfaisante. Il est donc estimé que dans ce domaine, les économies d'énergie qu'apportera la directive EPBD en vigueur ne seront que d'environ 10 % d'ici à 2020. Les économies supplémentaires pouvant être réalisées sont donc considérables.

Option C1: «Rapport d'inspection» obligatoire pour les systèmes de chauffage et de climatisation. Il est proposé qu'un expert indépendant établisse un «rapport d'inspection» qui indique l'efficacité énergétique du système de chauffage ou de climatisation et des suggestions d'amélioration. Ce rapport serait remis au propriétaire du bâtiment. Un tel rapport serait un progrès important par rapport aux exigences en vigueur. Il aiderait les consommateurs à prendre conscience des principales possibilités d'économies d'énergie financièrement intéressantes qu'ils peuvent mettre en œuvre.

Option C2: Introduction d'exigences de conformité. Il est proposé d'introduire des vérifications aléatoires, selon différents niveaux de détail, des rapports d'inspection, ce qui devrait garantir que les inspections sont effectuées à intervalles réguliers et que leur qualité est satisfaisante.

L'analyse indique que les options C1 et C2, ensemble, apporteraient les plus grands avantages.

D: Exigences en matière de performance énergétique

À l'heure actuelle, ce sont les États membres qui déterminent la nature et le niveau des exigences en matière de performance énergétique. Celles-ci varient fortement selon les États membres, y compris dans des zones climatiques analogues, et dans de nombreux États membres, les niveaux optimaux en fonction des coûts n'ont pas encore été atteints. Les comparaisons internationales sont difficiles du fait des diverses méthodes de calcul et des divers paramètres employés. Par conséquent, des incitations supplémentaires au niveau communautaire permettraient de réaliser des économies d'énergie supplémentaires.

Option D1: Fixation d'exigences communautaires en matière de performance énergétique. Selon cette proposition, des exigences particulières seraient proposées en matière de performance énergétique. Cette option permettrait d'exploiter une grande partie du potentiel d'économies d'énergie, de faciliter le fonctionnement transfrontalier des entreprises et de favoriser le marché intérieur des matériaux de constructions et des appareils dans ce domaine. Toutefois, l'établissement de ces niveaux serait une tâche très délicate qui ferait l'objet de nombreux débats et qui entraînerait un niveau très élevé de réglementation communautaire.

Option D2: Introduction d'un mécanisme d'étalonnage. Cette proposition consisterait à introduire un mécanisme d'étalonnage dans la méthode principale de la directive EPBD utilisée pour établir le niveau optimal en fonction des coûts des exigences en matière de performance énergétique des bâtiments. Les dispositions en vigueur de la directive EPBD resteraient inchangées et les États membres continueraient à établir leurs propres niveaux. Le mécanisme d'étalonnage indiquerait toutefois si les États membres se situent sous le niveau optimal, autrement dit si les réglementations nationales en matière de bâtiments entraînent des pertes financières du fait d'économies d'énergie non optimales. Il s'agirait d'un instrument non prescriptif mais qui pourrait engendrer une forte pression entre pairs, laquelle entraînerait, à terme, l'adoption dans tous les États membres de niveaux optimaux et donc nettement plus élevés que les niveaux actuels.

Option D3: Adoption obligatoire d'un système d'amélioration évolutif pour les bâtiments existants, les moins performants étant concernés en priorité. Il est proposé que les États membres élaborent des plans d'action décrivant la manière dont le taux de rénovation et l'efficacité énergétique des bâtiments les moins performants peuvent être améliorés. Une telle approche aurait un coût administratif élevé pour les États membres et représenterait en outre une charge considérable pour les propriétaires de bâtiments peu performants.

Option D4: Mise en place d'exigences communautaires en matière de bâtiments à faible consommation d'énergie ou à émissions de carbone faibles ou nulles, et en matière de maisons passives. Si de telles exigences pour les bâtiments nouvellement construits à compter d'une date donnée étaient introduites, les nouveaux bâtiments seraient très performants et l'innovation bénéficierait d'un fort encouragement. Toutefois, les prix des maisons augmenteraient et les investissements supplémentaires ne seraient peut-être pas entièrement amortis par les économies d'énergie, ce qui représenterait une charge considérable pour les citoyens et les budgets nationaux. Par conséquent, une approche moins contraignante pourrait être choisie, qui consisterait à prévoir l'obligation de développer des «feuilles de route» dans lesquelles les États membres montreraient leur engagement en faveur des maisons à basse énergie ou à faibles émissions.

L'analyse montre que l'option D2 pourrait apporter une contribution importante en vue de parvenir à des niveaux optimaux en fonction des coûts. L'option D3 pourrait être mise en œuvre par les États membres lors du démarrage d'activités nationales, notamment celles qui ont trait aux plans d'action nationaux pour l'efficacité énergétique. L'option D4 pourrait être envisagée sous une forme moins prescriptive, par exemple au moyen de feuilles de route nationales.

Il est proposé que le secteur public montre davantage l'exemple en se soumettant à des obligations plus strictes en matière d'affichage du certificat et à des délais plus courts que d'autres secteurs pour respecter les dispositions modifiées.

Conclusions

La révision de la directive devrait entraîner des effets fortement positifs. Elle permettrait de réaliser une grande partie du potentiel restant dans le secteur du bâtiment et contribuerait également à exploiter tout le potentiel de la directive EPBD en vigueur. Elle permettrait en outre de créer un cadre simplifié et amélioré pour les économies d'énergie.

L'effet minimal total des options les plus bénéfiques pour lesquelles une quantification est possible est le suivant:

- des économies d'énergie à hauteur de 60 à 80 Mtep/an d'ici à 2020, soit une réduction de 5 à 6 % de la consommation finale d'énergie de l'UE en 2020;
- une réduction des émissions de CO₂ à hauteur de 160 à 210 Mt/an d'ici à 2020, soit une réduction de 4 à 5 % des émissions totales de CO₂ de l'UE en 2020;
- de 280 000 à 450 000 créations d'emploi d'ici à 2020, essentiellement dans le secteur du bâtiment, de la certification et de l'audit dans le domaine de l'énergie et de l'inspection des systèmes de chauffage et de conditionnement d'air.

Les investissements nécessaires et les coûts administratifs des mesures ont été analysés; ils sont relativement faibles par rapport aux bénéfiques. Ainsi, à l'échelle de l'UE, la suppression du seuil de 1000 m² entraînerait des coûts d'investissement supplémentaires à hauteur de 8 milliards EUR par an, mais permettrait d'économiser des coûts en énergie à hauteur de 25 milliards EUR par an d'ici à 2020, créant ainsi des coûts de réduction du CO₂ négatifs.

Les besoins en matière d'investissement diffèrent fortement selon les États en fonction de la situation sociale et économique, de l'état initial des bâtiments et du type de rénovation à entreprendre. Ils ne sont pas également répartis entre les citoyens de l'UE; ainsi, ceux qui s'engagent dans des travaux de rénovation importants ou dans des transactions immobilières supporteront une charge plus élevée. Toutefois, avec des prix élevés pour le pétrole, ces investissements seront rentables.

Les avantages globaux pour la société en termes de réduction de la consommation d'énergie et donc d'émissions de CO₂ ainsi que de moindre dépendance énergétique, de création d'emplois, notamment locaux et régionaux, et d'effets positifs sur la santé et la productivité du travail vont bien au-delà des chiffres fournis par les analyses.