

ÉNERGIE & CLIMAT

POLICY PAPER 271
NOVEMBRE 2021

#PACTEVERT
#CHANGEMENT
CLIMATIQUE
#TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE
#TRANSITIONJUSTE
#ÉNERGIE
#BÂTIMENTS

LES NORMES MINIMALES DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE UNE RÉPONSE À L'URGENCE CLIMATIQUE ET SOCIALE



© <http://www.energiesprong.fr/>

■ CAMILLE DEFARD

Chercheuse, politique
européenne de l'énergie,
Institut Jacques Delors

Cet automne 2021, la COP26 a déçu les espoirs d'une action mondiale ambitieuse pour le climat¹. Pourtant, la hausse vertigineuse des prix des combustibles fossiles dans l'UE aggrave la précarité énergétique et accroît la nécessité d'accélérer la transition écologique². **La révision imminente de la directive sur la performance énergétique des bâtiments** offre à l'Union européenne l'opportunité de faire d'une pierre deux coups, **en répondant simultanément à l'urgence climatique et à l'urgence sociale**. Le secteur du bâtiment est à lui seul le plus grand consommateur d'énergie dans l'UE, représentant 40% de notre consommation énergétique.

Les objectifs climatiques de l'UE requièrent un parc immobilier zéro-émissions d'ici 2050. Le succès de la décarbonation des bâtiments repose sur le **déploiement massif de techniques et produits existants** : rénovation performante, systèmes de chauffage efficaces alimentés par des énergies renouvelables, ou encore produits financiers et assurantiels³ garantissant des rénovations de qualité.

Pendant, les responsables politiques européens comme nationaux n'ont jusqu'à présent pas réussi à accroître le rythme et la performance des rénovations énergétiques. Malgré une attention accrue aux nombreux bénéfices⁴ de l'efficacité énergétique, la plupart des bâtiments européens restent des passoires énergétiques. Dans le cadre de sa stratégie pour une Vague de rénovation⁵, la Commission européenne a annoncé une révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments en décembre 2021, soit cinq ans

Remerciements : Les auteurs tiennent à remercier Sébastien Maillard, Leon Leuser, Thomas Pellerin-Carlin, Peter Sweatman, Louise Sunderland et Karin Thalberg pour leurs précieux commentaires.

avant la date prévue initialement. Il s'agit d'une opportunité unique pour l'UE d'améliorer la qualité de vie de millions d'Européens.

La Commission européenne devrait profiter de cette révision pour introduire des **normes minimales de performance énergétique**⁶ susceptibles de répondre au manque d'information des citoyens et des élus, de donner de la visibilité juridique aux professionnels et d'inciter à rénover. Face au défi de la décarbonation des bâtiments, l'UE est de donner aux acteurs de la transition énergétique plus de visibilité sur les objectifs à poursuivre sur le long-terme (neutralité carbone d'ici 2050) et sur la manière d'y parvenir (trajectoires de décarbonation). Les normes minimales de performance énergétique obligerait les bâtiments à atteindre des seuils minimums à une date butoir ou à un moment propice (tel que la vente ou le changement de locataire). Elles garantiraient l'atteinte d'un certain niveau de performance suite à la rénovation, et permettraient de lier soutien public au respect des normes. **L'ambition de ces normes minimales de performance énergétique dépendra du parc ciblé, des délais de mise en conformité et des niveaux de performance.**

Ces normes minimales sont essentielles pour créer un marché de la rénovation performante, indispensable pour atteindre les objectifs climatiques européens. Ceux-ci requièrent en effet une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment, **qui en retour pourrait contribuer à une plus grande justice sociale** par l'éradication de la précarité énergétique⁷. Afin d'en maximiser les bénéfices, les normes minimales de performance énergétique devraient **couvrir tous les segments du secteur du bâtiment** (public et privé, résidentiel et de service) **et fixer des mesures assurant l'objectif à long terme d'un parc résidentiel décarboné en 2050.** Cette note se concentrera sur le secteur résidentiel qui représente 70% des émissions des bâtiments, mais qui n'est toujours pas suffisamment pris en compte par les politiques européennes et nationales.

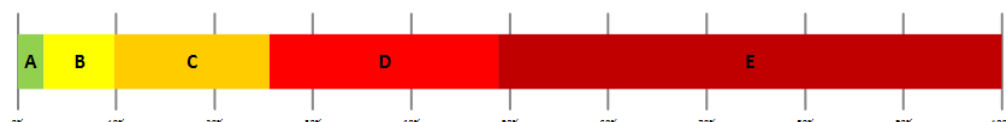
Ce *policy brief* présente d'abord les raisons pour lesquelles il faut massifier la rénovation performante ainsi que les obstacles rencontrés. Il aborde ensuite les normes minimales de performance énergétique comme un outil essentiel permettant de créer une demande stable pour l'industrie de la rénovation ainsi que de débloquer les synergies entre action climat, meilleure qualité de vie et justice sociale.

1 ■ ACCÉLÉRER LA RÉNOVATION PERFORMANTE DES BÂTIMENTS RÉSIDENTIELS POUR RÉPONDRE À L'URGENCE CLIMATIQUE ET SOCIALE : JUSTIFICATION, OBSTACLES ET COMMENT LES SURMONTER

1.1 ■ Urgence climatique et sociale

Le parc immobilier actuel, dont la majorité (85 à 95%⁸) existera encore en 2050, affiche une très mauvaise performance énergétique (Graphique 1). Une décarbonation totale d'ici 2050 nécessite une bonne performance énergétique sur l'ensemble du parc immobilier (c'est-à-dire un étiquetage énergétique de catégorie A ou B au moins).

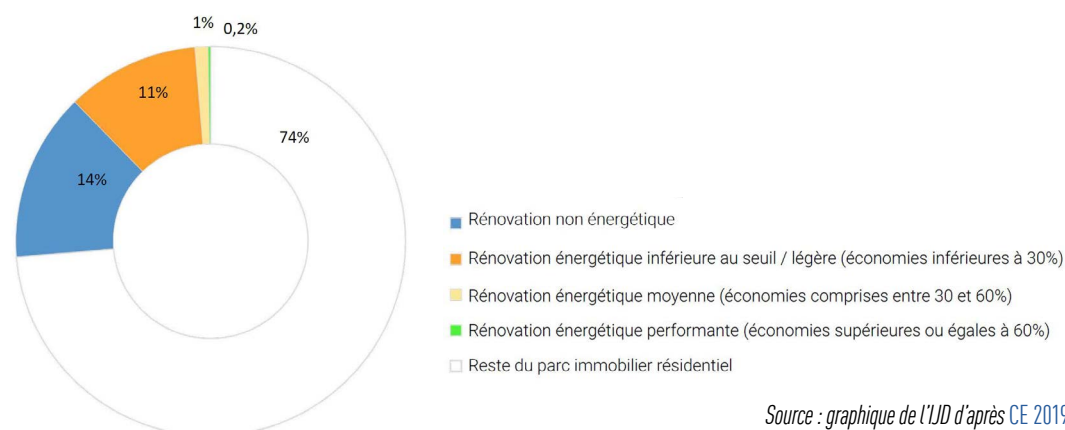
GRAPHIQUE 1 ■ Répartition du parc immobilier dans l'UE par classe de performance énergétique



Source : https://bpie.eu/wp-content/uploads/2017/10/State-of-the-building-stock-briefing_260tt_v1.pdf

Alors que dans l'UE tous les niveaux de gouvernement ont largement conscience de la nécessité de massifier la rénovation performante pour lutter contre le changement climatique, la majorité des rénovations ne sont toujours pas des rénovations énergétiques (voir Graphique 2). Quant aux rénovations énergétiques réalisées, elles n'aboutissent généralement qu'à de faibles économies d'énergie. 1% seulement des rénovations achevées chaque année sont considérées comme performantes, et elles ne représentent que 0,2% du parc résidentiel européen. Ce taux doit être multiplié par 15 pour parvenir au taux annuel de 3% de rénovation performante nécessaire pour atteindre l'objectif d'un parc résidentiel européen entièrement décarboné à l'horizon 2050⁹.

GRAPHIQUE 2 ■ Répartition des rénovations réalisées dans les bâtiments résidentiels dans l'UE chaque année, en fonction de la performance énergétique



Source : graphique de l'JJD d'après CE 2019

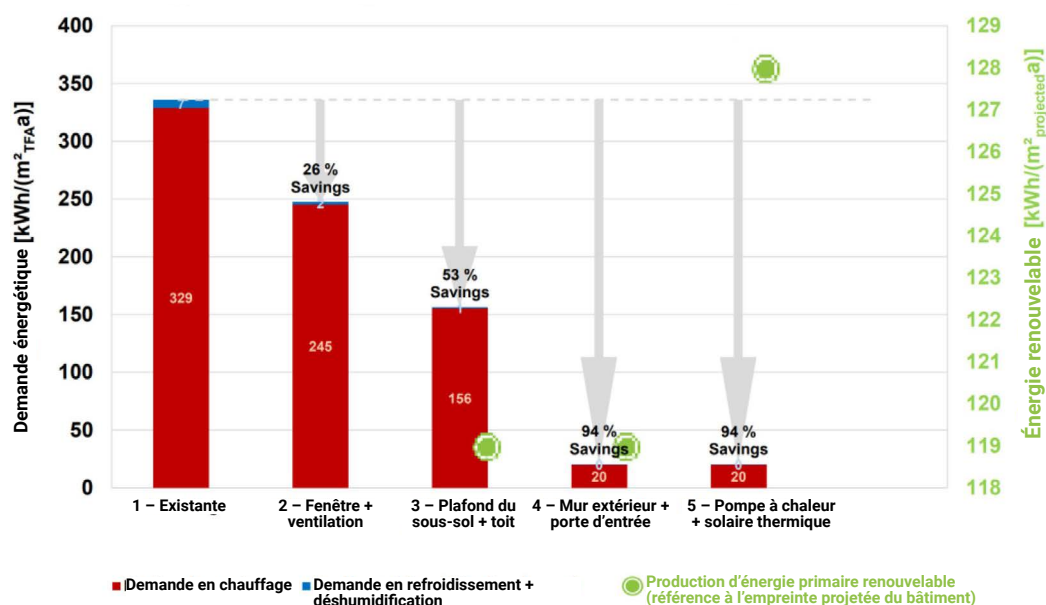
Une rénovation performante permet de réduire la consommation énergétique de 60-90%¹⁰. Pour parvenir à une telle excellence, une rénovation performante implique des travaux dans l'ensemble du bâtiment : toiture, circulation de l'air, fenêtres et portes, systèmes de chauffage des locaux et de l'eau, murs et planchers¹¹. En envisageant la production d'énergie sur site ou à partir d'énergies renouvelables locales, les bâtiments peuvent même parvenir à produire davantage d'énergie qu'ils n'en consomment – c'est ce qu'on appelle des bâtiments à énergie positive¹². Le graphique ci-dessous est un exemple des types de rénovations dont chaque logement devrait bénéficier d'ici 2050 (Graphique 3).

Source: JRC 2021. One-stop shops for residential building energy renovation in the EU.

Note: Le Graphique 3 montre les différentes étapes de la rénovation performante afin de parvenir à un bâtiment à énergie positive (avec une production d'énergie renouvelable sur place). Il ne s'agit pas d'une « rénovation idéale » mais plutôt de l'illustration d'une rénovation performante. La manière la plus efficace de la mettre en œuvre consiste à réaliser toutes les étapes en même temps (rénovation performante en une étape), mais la mise en œuvre peut être segmentée en différentes étapes (idéalement pas plus de 3 pour éviter les défaillances en matière de coordination).

Dans ce cas, la rénovation des composants des bâtiments peut se faire selon un calendrier différent de celui présenté ici, et les besoins restants en chauffage peuvent être décarbonés par d'autres moyens que les pompes à chaleur (par exemple des systèmes de réseaux de chaleur décarbonés).

GRAPHIQUE 3 ■ Répartition des rénovations



En matière de rénovation performante, la procrastination a de réels impacts sociaux.

80% de la consommation énergétique des bâtiments dans l'UE provient du chauffage de l'eau et des locaux, qui repose encore majoritairement sur les combustibles fossiles. Avant la pandémie, 30 millions d'Européens n'étaient pas en mesure de chauffer correctement leur logement en hiver. La flambée actuelle des prix de l'énergie en Europe fera basculer davantage de citoyens vulnérables dans la précarité énergétique. En 2020, près de 100 millions d'Européens (22% de la population) étaient menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale. Très prudents face à d'éventuelles agitations sociales et mouvements de protestation tels que les Gilets jaunes, certains États membres ont déjà annoncé des mesures pour limiter l'augmentation des factures d'énergie : l'Espagne a réduit drastiquement les taxes sur l'énergie pour les ménages, l'Italie s'est engagée à subventionner les citoyens les plus vulnérables¹³, la France a gelé les prix réglementés du gaz¹⁴ et annoncé un chèque énergie de 100€ pour 38 millions de citoyens¹⁵. Si ces mesures, qui représentent 100 milliards d'euros¹⁶, sont nécessaires pour amortir les effets à court terme du « choc gazier » actuel, elles seront largement insuffisantes pour absorber toutes les conséquences de la hausse des prix, estimée à 100 milliards d'euros¹⁷ cet hiver.

La seule réponse durable à l'urgence climatique et sociale dans le secteur du bâtiment est de sortir du système énergétique actuel, qui est inefficace et qui repose sur des énergies fossiles, en massifiant la rénovation énergétique¹⁸.

1.2 ■ Obstacles et solutions

Les principaux obstacles à une rénovation performante sont le manque d'information, de motivation, d'assistance technique et de financement. Dans le secteur résidentiel, la propriété est très fragmentée, caractérisée par une multiplicité de petits propriétaires qui doivent parfois prendre des décisions collectives (copropriétés). Dans le cas de logements en locations, les bailleurs ne voient l'intérêt de réaliser des économies d'énergie, et inversement, les locataires ne peuvent pas investir dans un logement dont ils ne sont pas propriétaires¹⁹. Enfin, une rénovation performante repose sur un ensemble de relations contractuelles complexes entre le client, l'auditeur énergétique, les différents entrepreneurs et les financeurs, avec son lot d'asymétrie d'informations (tous ne partagent pas les mêmes connaissances, notamment techniques). Du côté de la demande, les propriétaires ne sont pas pleinement conscients des avantages de la rénovation, la considèrent fastidieuse et n'ont parfois pas accès à des produits financiers²⁰ abordables dotés de longues périodes de remboursement²¹ pour à financer ces gros travaux (généralement 20 000 à 60 000€²²). Ils ont donc tendance à reporter les investissements de grande ampleur. Ces obstacles sont particulièrement importants pour les Européens à faibles revenus. Du côté de l'offre, la rénovation implique une collaboration à différents niveaux, avec des travaux complexes et interdépendants : de nombreux corps de métiers sont impliqués, ce qui multiplie les risques de coûts supplémentaires et de défaillances. Les entrepreneurs estiment que les principaux obstacles sont le coût élevé pour les clients et la difficulté à les convaincre des avantages²³.

Il existe déjà des solutions pour lever ces obstacles. Des guichets uniques peuvent offrir un service de « solutions intégrées » aux propriétaires, transformant alors le processus fastidieux de rénovation en une offre attractive, facile à comprendre et fiable²⁴ pour les non-spécialistes. Cependant, la majorité des rénovations énergétiques restent réalisées sans le soutien de ces guichets uniques, qui n'accompagnent que 5% des projets²⁵. L'industrialisation de la rénovation énergétique est une option prometteuse pour limiter les coûts et minimiser les désagréments causés aux résidents en réduisant la durée des travaux sur place. Les projets EnergieSprong²⁶ représentent à cet égard des exemples emblématiques, qui garantissent une consommation énergétique nulle sur plus de 30 ans. Après une expérimentation réussie aux Pays-Bas, l'entreprise EnergieSprong est désormais présente en France, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie²⁷. Une récente étude estime que 36% du parc immobilier français pourrait être rénové en recourant à l'approche d'EnergieSprong²⁸.

Les avantages socio-économiques d'une massification de la rénovation. Le marché de la rénovation représente déjà 100 milliards d'euros par an dans l'UE²⁹. La Vague de rénovation nécessitera 275 milliards d'euros d'investissements publics et privés supplémentaires par an jusqu'en 2030 – soit environ 1,5% du PIB de l'UE. Cela contribuerait à l'emploi local, 90% des entrepreneurs étant des PME ou des artisans locaux. La Commission prévoit la création de 160 000 emplois d'ici 2030³⁰, mais le potentiel pourrait être bien plus important (2 à 4 millions) si le taux de rénovation annuel atteignait 3%³¹. Le secteur de la construction souffrant déjà d'un manque de main d'œuvre qualifiée, les besoins en formation sont importants : dans une étude sur les obstacles à la rénovation commandée en 2019 par

la Commission, 60% des entrepreneurs interrogés ont déclaré rencontrer des difficultés à choisir la bonne mesure technique³². L'intensification de la rénovation performante offrira par ailleurs des opportunités d'investissements « verts » aux banques, qui en ont cruellement besoin pour mieux s'aligner sur les objectifs climatiques : seuls 8% des bilans comptables des banques sont conformes aux seuils écologiques fixés par la taxonomie européenne³³.

Outre les économies sur les factures d'énergie, les rénovations performantes permettraient d'améliorer les conditions de logement des 58 millions d'Européens qui vivent dans un logement ayant des fuites dans la toiture ou de l'humidité sur les murs, sols ou fondations³⁴. Un logement insalubre peut entraîner ou aggraver de nombreuses maladies évitables (liées aux systèmes respiratoire, nerveux, cardio-vasculaire ou des cancers)³⁵, et entraîner des pertes de productivité voire réduire certaines opportunités. Les coûts qui y sont associés ont été estimés à 200 milliards d'euros par an par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail³⁶.

Malgré le fort potentiel commercial des concepts innovants que sont les guichets uniques ou les solutions de rénovation industrialisées, leur développement s'est révélé difficile, en raison principalement du manque de visibilité sur la demande future³⁷. Du fait de la grande fragmentation de la chaîne logistique, l'inertie est forte dans le secteur de la construction qui a plutôt tendance à être réactif que pro-actif vis-à-vis des politiques publiques. Pour que le secteur de la construction soit en phase avec les besoins en rénovation performante, il est donc crucial d'envoyer un signal politique clair et durable en faveur de la décarbonation de l'ensemble du parc immobilier³⁸. L'outil politique le plus efficace³⁹ à cet égard est l'adoption de normes minimales de performance énergétique, qui devront être respectées avant une date butoir, fonctionnant comme des obligations en matière de rénovation. Le secteur de la construction est certes un peu plus complexe que d'autres mais les normes minimales de performance énergétique requises depuis plusieurs années pour l'écoconception des appareils électroménagers se sont révélées efficaces pour améliorer l'efficacité dans ce secteur⁴⁰. Accroître la visibilité sur la future demande permet aux producteurs de composants d'isolation de haute qualité d'industrialiser la production et de prévenir toute pénurie potentielle, aux artisans locaux de se perfectionner et d'embaucher des salariés supplémentaires, aux guichets uniques d'investir dans le marketing et la publicité pour toucher de nouveaux consommateurs et aux banques de mettre en place une expertise en interne et des produits financiers adaptés, tels que des taux hypothécaires préférentiels en cas de bonne performance énergétique du logement⁴¹. Cette intensification devrait être soutenue par une assistance technique stable du gouvernement, la formation et des programmes de financement, ainsi que par d'autres mesures telles des subventions publiques, une augmentation progressive de la fiscalité sur les prix de l'énergie et de nouvelles politiques visant les banques privées, par exemple des normes de portefeuilles hypothécaires⁴².

La mise en place d'un cadre européen pour des normes minimales de performance énergétique pour les bâtiments résidentiels existants est le signal fort dont le secteur de la construction a besoin pour continuer à avancer⁴³, à condition que ce cadre soit aligné sur l'objectif de neutralité climatique et qu'il soit associé à des mécanismes de contrôle crédibles.

2 ■ EN FINIR AVEC LES BÂTIMENTS INEFFICACES : COMMENT CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE UN CADRE EUROPÉEN AMBITIEUX POUR LES NORMES MINIMALES DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES HABITATIONS

2.1 ■ Un cadre européen ambitieux pour les normes minimales de performance énergétique des habitations

Le cadre européen comporte déjà des normes minimales de performance énergétique, bien que leur portée soit limitée (peu de bâtiments concernés) et que les niveaux de performance ne sont pas suffisamment compatibles avec les objectifs climatiques. La directive sur la performance énergétique des bâtiments oblige les nouveaux bâtiments à être pratiquement neutres en termes de consommation énergétique dès 2021. Cependant, dans la mesure où 85 à 95% du parc résidentiel actuel existera toujours en 2050⁴⁴, les normes minimales de performance énergétique applicables aux bâtiments neufs ne contribueraient qu'à 5 à 15% de l'effort total de décarbonation du parc immobilier. La directive actuelle sur la performance énergétique des bâtiments requiert par ailleurs d'améliorer la performance énergétique des bâtiments faisant l'objet d'une rénovation « de grande ampleur »⁴⁵, mais l'impact en termes de décarbonation est limité⁴⁶ car les niveaux requis sont déterminés en fonction de critères d'optimisation des coûts et non en fonction de la neutralité climatique⁴⁷. En outre, si l'on table uniquement sur les moments propices pour une « rénovation de grande ampleur », cela exclut de nombreux bâtiments qui n'engageraient pas de tels travaux. Enfin, 3% de la surface au sol des bâtiments des gouvernements nationaux doivent faire l'objet d'une rénovation chaque année, selon la directive sur la performance énergétique. Si leur rénovation est pertinente pour servir d'exemple et montrer les avantages d'une meilleure isolation, les bâtiments publics ne représentent néanmoins qu'une petite proportion de la surface au sol (2%⁴⁸).

D'après une étude commandée par le Parlement européen⁴⁹, promouvoir la rénovation des bâtiments implique de définir une vision et des objectifs clairs au plus haut niveau gouvernemental (c'est-à-dire au niveau de l'UE) sur l'ensemble des types de bâtiment et en priorité sur les passoires énergétiques. La directive sur la performance énergétique des bâtiments offre une opportunité de répondre à l'absence d'engagement à long terme des politiques nationales en faveur d'une rénovation performante dans le secteur résidentiel. Ainsi, la France a régulièrement échoué à atteindre son objectif annuel de rénover 500 000 logements, alors qu'en Italie, l'incitation fiscale en faveur de la rénovation (« superbonus ») doit être renouvelée chaque année, ce qui empêche toute planification à long terme⁵⁰.

Pour optimiser le signal qu'elles envoient, les normes minimales de performance énergétique devraient être simples⁵¹ et faciles à communiquer, afin de s'assurer que l'UE parvienne en 2030 à son objectif de réduction de 60% des émissions dans le secteur des bâtiments résidentiels, et en 2050 à un parc immobilier totalement décarboné. Les normes minimales de performance énergétique doivent inclure des objectifs relatifs au parc immobilier, au niveau de performance (exprimé en CO₂/m² ou kWh/m² ou de classe de certificat de performance énergétique) et à la date butoir de mise en conformité.

La directive sur la performance énergétique des bâtiments devrait tout d'abord indiquer clairement **l'objectif d'une décarbonation totale de l'ensemble du parc immobilier d'ici 2050**. Une définition de la rénovation performante (qu'elle se fasse en une ou plusieurs étapes) devrait y être introduite et être considérée comme le seul horizon à long terme pour chaque bâtiment, qui devrait au final parvenir à une grande efficacité énergétique et à un approvisionnement décarboné en chauffage, en le produisant sur place ou par des énergies renouvelables locales⁵². Compte tenu de la diversité des bâtiments résidentiels dans l'ensemble des États membres, les normes minimales de performance énergétique au niveau de l'UE ne devraient pas cibler certaines sous-catégories de bâtiments résidentiels (propriétaires occupants ou locataires, public ou privé) pour éviter de créer des distorsions ou des pénuries et pour garantir que tous les pays bénéficient d'une accélération du déploiement de la rénovation performante⁵³. Cibler l'ensemble du parc immobilier aurait un autre avantage : cela contribuerait à ce que les objectifs européens restent simples et clairs pour tous.

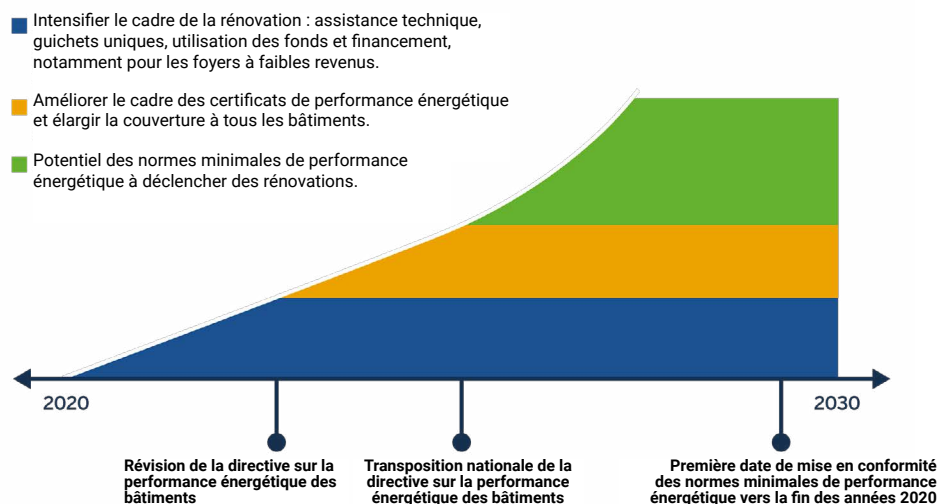
Les normes minimales européennes de performance énergétique doivent donc inclure le secteur résidentiel au cours de cette décennie afin de maximiser les avantages climatiques et sociaux de la rénovation⁵⁴. Elles constituent un outil très efficace pour cibler les segments du parc immobilier les moins performants⁵⁵, susceptibles d'aboutir aux plus grandes économies, et qui sont souvent habités par des familles vulnérables. Ces normes minimales peuvent donc être une politique progressive (qui atténue les inégalités) à condition qu'elles soient également accompagnées d'une assistance technique adaptée, d'un soutien financier et de garanties sociales.

Les diagnostics de performance énergétique (DPE) améliorés pourraient servir à définir les objectifs de performance. Cependant, leur méthodologie diffère d'un État membre à un autre et leur harmonisation devrait être améliorée dans la directive sur la performance énergétique des bâtiments. **Autre possibilité, l'objectif de l'UE pourrait être défini en termes de pourcentage d'amélioration** de la performance du parc immobilier (mesurée en énergie et éventuellement complétée par des mesures du carbone), la performance moyenne du parc, ou le pourcentage du parc rénové. Les États membres pourraient alors traduire cet objectif de l'UE en normes minimales de performance énergétique nationales⁵⁶.

Les dates butoirs de conformité doivent compléter les moments propices naturels, que sont par exemple la vente ou le changement de locataire, car certains de ces moments (comme la vente d'une maison) n'auront peut-être lieu qu'une seule fois entre maintenant et 2050, et certains bâtiments pourraient même ne connaître aucun moment propice. Dans le cas des bâtiments détenus par plusieurs propriétaires, les moments propices pourraient ne pas être très efficaces⁵⁷. En raison de l'inertie forte dans le secteur du bâtiment, **les premières dates de mise en conformité devraient être fixées avant la fin de la décennie**, afin de s'assurer d'une demande minimale à la fin des années 2020 tout en laissant suffisamment de temps au secteur pour élaborer des solutions – généralement 5 à 7 ans⁵⁸ (Graphique 4)⁵⁹. Ainsi, un déploiement plus large des diagnostics de performance énergétique avant la date butoir⁶⁰ constituera un facteur majeur du succès des normes minimales de performance énergétique. La directive sur la performance énergétique des bâtiments devrait donc inclure **un cadre plus harmonisé pour les diagnostics de performance énergétique, améliorant la couverture et la qualité de la caractérisation de la performance des bâtiments**, avec l'obligation de certification d'experts qualifiés dans tous les États membres, de visites sur

place d'agents de certification, de contrôles qualité renforcés et la mise en place obligatoire de bases de données nationales⁶¹.

GRAPHIQUE 4 ■ Introduire des normes minimales de performance énergétique au cours des années 2020



Source : Sunderland, L., Santini, M., 2021.

Next Steps for MEPS: Designing minimum energy performance standards for European buildings. RAP.

Pour bénéficier pleinement des avantages climatiques et sociaux des normes minimales de performance énergétique, la directive sur la performance énergétique des bâtiments devrait introduire une définition des bâtiments les moins performants. Les normes minimales de performance énergétique devraient s'assurer que les États membres commencent par la rénovation des logements les moins performants de leur parc. Alors que les normes minimales de performance énergétique devraient cibler l'ensemble du parc immobilier résidentiel de l'UE, elles autorisent à rénover en priorité les passoires énergétiques. Le fait de privilégier ces bâtiments a non seulement un effet plus marqué sur le climat, mais les avantages sanitaires et sociaux sont également positifs étant donné que les familles à faibles revenus et vulnérables sont plus susceptibles de vivre dans les bâtiments les moins performants, à leur tour fortement corrélés avec le phénomène de logement indécemment caractérisé par des fuites dans la toiture, des murs humides, etc.⁶²

2.2 ■ Soutenir la mise en oeuvre des normes résidentielles minimales de performance énergétique alignées avec nos objectifs climatiques

Des garanties sociales assurant l'accessibilité de la rénovation à tous, notamment aux propriétaires et locataires vulnérables, devrait aller de pair avec l'introduction de normes minimales de performance énergétique. Tout d'abord, les propriétaires de logements à faibles revenus devraient bénéficier d'une assistance technique abordable⁶³ et d'un soutien financier adapté. Au niveau de l'UE, la proposition d'un Fonds social pour le climat devrait rendre prioritaire la réalisation des rénovations performantes ciblant les foyers les plus

vulnérables vivant dans les bâtiments les moins performants⁶⁴. La rénovation ne devrait pas renforcer l'exclusion en matière de logement, qui est particulièrement forte dans les zones urbaines dans lesquelles certaines personnes finissent par vivre dans des logements de mauvaise qualité. En 2019, un Européen sur dix dépensait plus de 40% de son revenu pour son logement⁶⁵. Les garanties sociales devraient empêcher les propriétaires d'augmenter les loyers au-delà du coût des économies d'énergie réelles, notamment lorsqu'ils bénéficient d'une subvention publique pour financer les travaux. De telles dispositions ont été mises en œuvre en Allemagne (même s'il reste une marge d'amélioration⁶⁶) et pour les logements sociaux en France. Lorsque les garanties sociales relèvent plutôt de la compétence nationale ou locale, la Commission européenne devrait mettre l'accent sur les bonnes pratiques, telles que le plafonnement de l'augmentation du loyer après des travaux de rénovation, des incitations pour les guichets uniques à accompagner ces publics, la gratuité des audits énergétiques et l'accessibilité des offres pour les foyers vulnérables ou en situation de précarité énergétique.

En outre, la Commission européenne devrait demander aux États membres de surveiller les effets des normes minimales de performance énergétique sur le parc immobilier et sur la précarité énergétique, sur les coûts de l'énergie et sur les loyers ainsi que sur les potentielles pénuries de logements⁶⁷. Cela pourrait être favorisé par une nouvelle obligation de collecte annuelle de données sur le taux et la performance de la rénovation par Eurostat.

Le renforcement du cadre réglementaire permettra d'améliorer l'efficacité du financement et de l'assistance technique à l'échelle européenne et nationale, qui devraient être conditionnés au respect des normes minimales de performance énergétique. Des mécanismes crédibles de surveillance et de suivi renforceraient l'adoption de ces normes minimales, en conditionnant par exemple les fonds européens et nationaux (partiellement ou intégralement) au respect des normes minimales de performance énergétique, y compris pour le financement d'une assistance technique et de programmes de développement des capacités pour les autorités nationales et locales ou la mise en place de guichets uniques. La mise en place de feuilles de route de rénovation individuelle pour chaque bâtiment (les « passeports de rénovation » établis suite à un audit énergétique approfondi) et d'assistance technique appropriée ont été estimés à 2,6 milliards d'euros par an dans l'UE au cours de la décennie 2020⁶⁸.

Les besoins annuels en investissements publics nécessaires pour la Vague de rénovations sont de 90 milliards d'euros par an jusqu'en 2030⁶⁹, « seulement » 0,6% du PIB de l'UE. En comparaison, l'Allemagne a évalué le coût de la pandémie du Covid à 34% de son PIB⁷⁰, et la France à 18% de son PIB sur la période 2020-2023⁷¹. La majorité de ces dépenses n'auront pas l'effet transformationnel attendu de la Vague de rénovations, qui prévoit une création massive d'emplois et la réduction de la dépendance européenne aux coûteux combustibles fossiles importés.

En complément de la mise en place de mécanismes de soutien financier et technique, les États membres devraient introduire des sanctions applicables aux propriétaires de bâtiments ne respectant pas les normes minimales de performance énergétique. Elles pourraient prendre soit une forme monétaire (amendes), comme c'est le cas en Angleterre et au Pays de Galles, soit une forme opérationnelle (le bâtiment ne pouvant être utilisé qu'une fois les normes respectées), comme c'est le cas en France⁷². Ces sanctions pourraient aussi prendre la forme d'un mécanisme de bonus-malus, selon lequel les amendes perçues sont

réutilisées pour servir à la mise en conformité. Les autorités locales devraient être dotées d'un personnel suffisamment nombreux et formé pour soutenir la mise en œuvre des normes minimales de performance énergétique⁷³.

S'il implique un meilleur alignement des dépenses publiques avec l'objectif de décarbonation du bâti, le cadre européen pour des normes minimales de performance énergétique sera aussi un outil efficace pour réorienter le financement privé vers cet objectif, par exemple au travers de normes s'appliquant aux portefeuilles de prêts immobiliers. Celles-ci obligeraient tous les organismes prêteurs à améliorer la performance énergétique moyenne de leurs portefeuilles de prêts immobiliers en s'alignant sur les obligations inscrites dans le cadre des normes minimales de performance énergétique du bâti ainsi que sur l'objectif à long terme de neutralité climatique d'ici 2050⁷⁴. Ces normes minimales enverront un signal clair : les biens non conformes risquent de perdre de la valeur. Les bailleurs, les investisseurs et les assureurs commenceront donc à prendre en compte ce risque⁷⁵. L'inclusion de normes de portefeuilles de prêts immobiliers dans la directive sur la performance énergétique des bâtiments pourrait susciter des changements car elle exigerait des principaux acteurs financiers du secteur du bâtiment en Europe (au total, 7 000 milliards d'euros de prêts dans la propriété résidentielle) qu'ils proposent des produits financiers incitant à l'adoption de mesures d'efficacité énergétique dans les logements de leurs 50 millions de consommateurs, et qu'ils valorisent les normes élevées lors de l'acquisition de propriétés⁷⁶.

Enfin, pour maximiser le signal envoyé par les normes minimales de performance énergétique, l'UE et les États membres devraient communiquer clairement sur ces normes et rendre la rénovation attractive par des campagnes de communication. Des documents d'orientation devraient être publiés à destination des propriétaires concernés par ces normes minimales, comportant des informations sur les obligations, les options de financement, les sanctions en cas de non-respect et les bonnes pratiques⁷⁷. Des guichets uniques pourraient constituer à cet égard des plateformes efficaces, tels Oktave dans le Grand-Est (France) ou Superhomes à Tipperary (Irlande).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ■

Alors que l'action en faveur du climat et les appels en faveur d'une transition juste se font de plus en plus pressants, un cadre européen ambitieux portant sur des normes minimales de performance énergétique des habitations pourrait jouer un rôle décisif sur trois éléments : **1) débloquer le grand potentiel de décarbonation du secteur du bâtiment, 2) sortir des millions de familles européennes de la précarité énergétique et 3) promouvoir le développement d'une nouvelle industrie de la rénovation en Europe.** Ces normes minimales pourraient donc avoir un impact sur le climat si elles priorisent la rénovation performante des passoires énergétiques. Cette action est tout aussi importante pour son effet sur le climat que pour permettre une transition énergétique juste dont les répercussions positives doivent d'abord toucher les populations les plus vulnérables.

Ces normes auraient pour objectif d'inciter à une vague de rénovation de manière plus efficace que ne le ferait le projet controversé d'un nouveau marché du carbone sur le bâtiment⁷⁸. Ces normes traceraient une trajectoire plus prévisible en faveur de la rénovation

des bâtiments non-performants, et créeraient **la certitude d'une clientèle disponible, qui pousserait les industriels et les entrepreneurs à développer les solutions techniques et financières existantes.**

Pour parvenir aux objectifs de décarbonation des bâtiments de l'UE, le taux des rénovations performantes devrait être multiplié par 15 pour atteindre 3% par an au cours des années 2020. Le secteur résidentiel représente 75% de la surface au sol et environ 70% des émissions ; il doit donc être intégré au cadre des normes minimales de performance énergétique afin de maximiser les avantages climatiques et sociaux de la rénovation. La mise en place de ces normes pour les bâtiments résidentiels existants lors de la révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments est le signal fort dont le secteur de la construction a besoin pour continuer à avancer vers la décarbonation, à condition que le cadre de ces normes soit en phase avec l'objectif de neutralité climatique et associé à des obligations crédibles en matière de contrôle et de suivi.

La Commission européenne doit donc proposer une révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments incluant les éléments suivants :

- **Des normes minimales de performance énergétique applicables aux logements et couvrant l'ensemble du secteur résidentiel ont un objectif clair de décarbonation totale d'ici 2050**, alignées sur l'objectif d'une réduction de 60% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Elles doivent veiller à ce qu'aucun logement ne soit oublié dans les États membres de l'UE ;
- **De la flexibilité** permettant à chaque État membre d'adapter ces normes minimales aux spécificités de son parc immobilier ;
- **De premières dates butoir de mise en conformité doivent être fixées avant 2030 pour les normes minimales résidentielles**, en complément des moments propices tels que les ventes ou changements de locataires ;
- **Une définition des bâtiments les moins performants** (éventuellement en pourcentage du parc immobilier national) **doit être introduite afin de permettre d'accorder la priorité à la rénovation performante des bâtiments les moins performants**, par exemple en les supprimant d'ici 2028 ;
- **Une définition de la rénovation performante compatible avec la neutralité climatique** (visant à obtenir des enveloppes très performantes et un approvisionnement en chauffage décarboné) doit être introduite afin d'offrir un horizon à long terme unique pour l'ensemble du parc immobilier résidentiel ;
- **Des mécanismes crédibles de suivi et de contrôle de la conformité**, par le biais d'un contrôle indépendant de cette conformité et la mise en place de sanctions en cas de non-respect, en conditionnant (partiellement ou intégralement) les fonds européens destinés aux projets de rénovation au respect des normes minimales de performance énergétique, et/ou en parvenant à une certaine proportion de rénovation performante des bâtiments les moins performants occupés par des foyers vulnérables.

Afin de maximiser les avantages des normes minimales de performance énergétique, la révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments devrait aussi comporter :

- **Un cadre plus harmonisé pour les diagnostics de performance énergétique**, avec une harmonisation des exigences en termes d'experts qualifiés dans les États membres, de visites sur place d'agents de certification, de contrôles qualité plus stricts et d'obligation de mise en place de bases de données nationales;
- Des dispositions financières pour renforcer le signal à l'égard du secteur financier, telles que des **normes de portefeuilles de prêts immobiliers** exigeant de tous les bailleurs qu'ils améliorent la performance énergétique moyenne de leurs portefeuilles hypothécaires en respectant les obligations inscrites dans le cadre des normes minimales de performance énergétique ainsi que l'objectif à long terme de neutralité climatique d'ici 2050⁷⁹.

Notes de fin ■

1. NIRANJAN A. 2021. COP26: world leaders fail to honor climate pledge. Deutsche Welle, news article. 14/11/21
2. NGUYEN P.-V., PELLERIN-CARLIN T. 2021 Flambée des prix de l'énergie en Europe. Comment surmonter cette crise des énergies fossiles ? Institut Jacques Delors. *Policy Brief*. Octobre 2021.
3. Climate Strategy and Partners, 2021. *Underwriting the Renovation Wave with Mortgage Portfolio Standards for Energy Efficiency*. Report. June 2021.
4. Lutte contre le changement climatique, baisse de la dépendance aux importations, réduction de la précarité énergétique, amélioration de la santé publique, création d'emplois. refereetool.eu/
5. Commission européenne. 2020. *Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie*. COM(2020)662 final.
6. Commission européenne. 2020. *Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie*. COM(2020)662 final.
7. Pour un aperçu de l'état de la précarité énergétique dans l'UE, voir MAGDALINSKI E., DELAIR M., PELLERIN-CARLIN T. 2021. *L'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique*. Institut Jacques Delors. *Policy paper #259*. Février 2021.
8. Commission européenne. 2020. *Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie*. COM(2020)662 final.
9. BPIE. 2021. *The make-or-break decade: Making the EPBD Fit for 2030*. *Policy Briefing*. September 2021.
10. Commission européenne, 2021. *Questions et réponses sur la vague de rénovations*.
11. ADEME. 2021. *La rénovation performante par étapes. Étude des conditions nécessaires pour atteindre la performance BBC rénovation ou équivalent à terme en logement individuel*. Rapport.
12. C'est-à-dire que ces bâtiments produisent plus d'énergies qu'ils n'en consomment.
13. Eurostat. 2021. *Conditions de vie en Europe - pauvreté et exclusion sociale*.
14. *CNN Business*. 2021. *80 million European households struggle to stay warm. Rising energy costs will make the problem worse*. News article. 01/10/2021.
15. *Franceinfo*. 2021. *Gel des prix du gaz : que se passera-t-il après 2022 ?* Article de presse. 22/10/2021.
16. *Franceinfo*. 2021. *Indemnité inflation : un chèque qui soulève plusieurs questions*. Article de presse. 22/10/2021.
17. GILLESPIE T., KRUKOWSKA E. 2021. *Europe Faces Cruel Winter as Power Crisis Threatens to Swamp Aid*. *Bloomberg*, news article. 08/10/2021.
18. *Ibid.*
19. Cambridge Econometrics, 2021. *Warmer homes and lower bills – the impact of the Renovation Wave*. Analysis. October 2021.
20. Sur des marchés plus mûrs, comme l'Allemagne, on voit apparaître des problèmes de « rénovation » : les propriétaires prétextent une rénovation pour augmenter les loyers au-delà du coût des économies d'énergie, les anciens locataires n'étant alors plus en mesure de rester et subissant donc une éviction.
21. Energy Cities. 2021. *Infinite Solutions Guidebook. Financing the energy renovation of residential buildings through soft loans and third-party investment schemes*.
22. Ipsos Belgium and Navigant. 2019. *Comprehensive study of*

- building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU. Rapport final prepare pour la Commission européenne.
23. Les coûts d'une rénovation performante peuvent varier considérablement au cas par cas, mais ont été estimés entre 300 et 350€/m². *EUClac Buildings module documentation*, 2020.
24. *Ibid.*
25. Energy Cities. 2021. *Infinite Solutions Guidebook. Financing the energy renovation of residential buildings through soft loans and third-party investment schemes.*
26. BOZA-KISS B., BERTOLDI P., DELLA VALLE N., ECONOMIDOU M. 2021. *One-stop shops for residential building energy renovation in the EU.* Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021. JRC125380.
27. EnergieSprong a l'ambition de déployer la rénovation énergétique à grande échelle en utilisant de nouvelles technologies comme des façades préfabriquées, des toits isolés et équipés de panneaux solaires, un chauffage intelligent et des installations de ventilation et de rafraîchissement afin d'atteindre un bilan énergétique nul. <https://energiesprong.org/about/>
28. EnergieSprong France, 2021. *Observatoire Coûts, Qualité et Impact des rénovations EnergieSprong. Suivre et accompagner le déploiement des projets en France.* 1ère édition du baromètre de l'Observatoire – Septembre 2021.
29. EnergieSprong France, 2021. *Étude sur le potentiel marché par typologie de logement.* Web app.
30. SAHEB Y. 2016. *Energy Transition of the EU Building Stock. Unleashing the 4th Industrial Revolution in Europe.* Openexp.
31. Commission européenne. 2020. *Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie.* COM(2020)662 final.
32. BPIE for Renovate Europe. 2020. *Building Renovation: a kick-starter for the EU recovery.*
33. Ipsos Belgium and Navigant. 2019. *Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU.* Final report prepared for the European Commission.
34. Climate Strategy and Partners. 2021. *Underwriting the Renovation Wave with Mortgage Portfolio Standards for Energy Efficiency.* Report. June 2021.
35. Eurostat. 2021. *Population totale vivant dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol – enquête EU-SILC.*
36. World Health Organization [Organisation mondiale de la santé], consulté le 16/11/2021. *Housing and health.*
37. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions [Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail], 2016. *Inadequate housing is costing Europe €194 billion per year.*
38. BOZA-KISS B., BERTOLDI P., DELLA VALLE N., ECONOMIDOU M. 2021. *One-stop shops for residential building energy renovation in the EU.* Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021. JRC125380.
39. *Ibid.*
40. *Ibid.*
41. SIDERIUS P.J.S., NAKAGAMI H. 2013. *A MEPS is a MEPS: comparing Ecodesign and Top Runner Schemes for setting product efficiency standards.* *Energy Efficiency*, 6, 1-19 (2013).
42. Climate Strategy and Partners. 2021. *Underwriting the Renovation Wave with Mortgage Portfolio Standards for Energy Efficiency.* Report. June 2021.
43. *Ibid.*
44. Renovate Europe and E3G. 2021. *Renovate 2 Recover. How transformational are the national recovery plans for buildings renovation? With country profiles for 18 Member States.*
45. Commission européenne. 2020. *Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie.* COM(2020)662 final.
46. C'est-à-dire si le coût total de la rénovation est supérieur à 25% de la valeur du bâtiment ou si la rénovation porte sur plus de 25% de la surface du bâtiment.
47. Commission européenne. 2020. *Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie.* COM(2020)662 final.
48. BPIE. 2021. *The make-or-break decade: making the EPBD fit for 2030. Policy Briefing.*
49. SUNDERLAND L., SANTINI M. *Next Steps for MEPS : Designing minimum energy performance standards for European buildings, Regulatory Assistance Project report.* June 2021.
50. European Parliament. 2016. *Boosting Building Renovation: what potential and value for Europe?*
51. BPIE. 2020. *Covid-19 recovery: Investment opportunities in deep renovation in Europe.* May 2020.
52. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. *Annexes to the study 'Lessons learner to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'.* ENER/C3/2019-268/03. Étude commandée par la Commission européenne, p. 465.
53. SUNDERLAND L., SANTINI M., ROSENOW J. 2021. *Fit for 55: Aligning European policy for decarbonized heat in buildings.* Regulatory Assistance Project report. June 2021.
54. SUNDERLAND L., SANTINI M. 2021. *Next Steps for MEPS : Designing minimum energy performance standards for European buildings, Regulatory Assistance Project report.* June 2021.
55. *Ibid.*
56. European Commission. 2021. *Preliminary analysis of the*

long-term renovation strategies of 13 Member States. Staff Working Document. SWD(2021) 69 final.

57. SUNDERLAND L., SANTINI M. 2021. *Next Steps for MEPS : Designing minimum energy performance standards for European buildings*, Regulatory Assistance Project report. June 2021.

58. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. Annexes to the study 'Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'. ENER/C3/2019-268/03. Étude commandée par la Commission européenne.

59. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. Annexes to the study 'Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'. ENER/C3/2019-268/03. Étude commandée par la Commission européenne.

60. SUNDERLAND L., SANTINI M. 2021. *Next Steps for MEPS : Designing minimum energy performance standards for European buildings*, Regulatory Assistance Project report. June 2021.

61. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. Annexes to the study 'Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'. ENER/C3/2019-268/03. Study commissioned by the European Commission.

62. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. Annexes to the study 'Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'. ENER/C3/2019-268/03. Étude commandée par la Commission européenne.

63. Right to Energy Coalition. 2021. *The Renovation Wave must deliver on its commitment to tackle energy poverty*. Upcoming, 22/11/2021.

64. DEFARD C. 2021. *Fonds social pour le climat : Pour une transition énergétique juste*. Institut Jacques Delors. *Policy brief*.

65. VAN SPARRENTAK K. 2021. *Tackling Europe's housing crisis*. OECD Forum Network.

66. Une « taxe de rénovation » peut être appliquée par le propriétaire suite à des travaux de rénovation mais elle ne doit pas dépasser 8% du loyer initial. Les associations de locataires avaient demandé à limiter cette augmentation à 4%. D'après Drewes, S. 2019. *Sozialverträglich und klimafreundlich modernisieren*. Heinrich Böll Stiftung.

67. Right to Energy Coalition. 2021. *The Renovation Wave must deliver on its commitment to tackle energy poverty*. Upcoming, 22/11/2021.

68. BPIE. 2020. *Covid-19 recovery: Investment opportunities in deep renovation in Europe*. May 2020

69. BPIE. 2020. *Covid-19 recovery: Investment opportunities in deep renovation in Europe*. May 2020

70. *Zeit Online*. 2020. *Finanzministerium rechnet mit 1,5 Billionen Euro Corona-Kosten*. News article, 18/10/2020

71. *Capital*. 2021. *Le coût colossal du covid-19 pour la France, d'ici 2022*. Article de presse, 13/04/2021

72. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. Annexes to the study 'Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'. ENER/C3/2019-268/03. Étude commandée par la Commission européenne. LIEN CORRIGE CAR NE FONCTIONNAIT PAS

73. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. Annexes to the study 'Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'. ENER/C3/2019-268/03. Étude commandée par la Commission européenne. LIEN CORRIGE CAR NE FONCTIONNAIT PAS

74. Climate Strategy and Partners. 2021. *Underwriting the Renovation Wave with Mortgage Portfolio Standards for Energy Efficiency*. Report. June 2021.

75. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. Annexes to the study 'Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'. ENER/C3/2019-268/03. Étude commandée par la Commission européenne. LIEN CORRIGE CAR NE FONCTIONNAIT PAS

76. Climate Strategy and Partners. 2021. *Underwriting the Renovation Wave with Mortgage Portfolio Standards for Energy Efficiency*. Report. June 2021.

77. BPIE, Climact, Creara Consultores, Ecologic Institute. 2020. Annexes to the study 'Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernization of the built environment'. ENER/C3/2019-268/03. Étude commandée par la Commission européenne.

78. DEFARD C. 2021. *Mettre la charrue avant les bœufs ? Perspectives sur un marché du carbone européen couvrant les bâtiments résidentiels*. Institut Jacques Delors. *Policy Paper*, juillet 2021.

79. Climate Strategy and Partners. 2021. *Underwriting the Renovation Wave with Mortgage Portfolio Standards for Energy Efficiency*. Report. June 2021.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Translation from english: Barbara Banks ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour les citoyens

