

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments (refonte)

[COM(2021) 802 final — 2021/0426 (COD)]

(2022/C 290/18)

Rapporteur: **Mordechaj Martin SALAMON**

Consultation	Parlement européen, 14.2.2022 Conseil, 9.2.2022
Base juridique	Article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section	10.3.2022
Adoption en session plénière	23.3.2022
Session plénière n°	568
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	212/6/6

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, dans la mesure où elle relève les principaux défis recensés dans de précédents avis du Comité en vue de fournir des outils pour lutter contre la précarité énergétique, de remédier au sous-investissement structurel à long terme dans le secteur du bâtiment, d'encourager la rénovation des bâtiments les moins performants en particulier et de nous placer sur la voie d'un chauffage et d'un refroidissement décarbonés.

1.2. Le CESE soutient sans réserve cette approche de l'UE visant à mettre en place un environnement bâti économe en énergie, de grande qualité et exempt de combustibles fossiles, étant donné que les mesures prises au niveau européen sont plus efficaces pour accélérer la transition nécessaire.

1.3. Le CESE estime que les récentes flambées des prix de l'énergie, ainsi que les perspectives indiquant qu'ils resteront élevés au moins sur le moyen terme, ont montré qu'il était encore plus important de mettre en place une stratégie visant à atténuer et à éradiquer la précarité énergétique. Des mesures concrètes doivent être mises en œuvre pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments afin de garantir à tous des logements décentes, abordables et salubres. Celles-ci doivent inclure le désamiantage en toute sécurité.

1.4. Le CESE soutient fermement l'établissement de normes minimales de performance énergétique, en particulier pour les bâtiments résidentiels les moins performants. L'introduction de ce principe au niveau de l'UE constitue une avancée majeure.

1.5. Le CESE appelle à une progression plus complète des exigences en matière d'amélioration qui soit déterminée dès le départ, avec un calendrier plus clair et plus complet jusqu'en 2050, afin d'encourager les rénovations tournées vers l'avenir.

Étant donné que la directive sur la performance énergétique des bâtiments ne fournit pas elle-même de nouveaux financements et que l'ampleur de la tâche qui consiste à financer les rénovations nécessaires est immense, le CESE estime qu'il est essentiel que le cadre et les instruments prévus dans la directive pour accéder aux financements publics et bancaires soient à la hauteur du défi.

1.6. Compte tenu du rôle central qu'ils jouent dans l'amélioration de l'efficacité énergétique du parc immobilier, le CESE se félicite du renforcement des exigences, de la fiabilité et de la facilité d'utilisation des certificats de performance énergétique (CPE).

1.7. Le CESE accueille favorablement l'importance accrue des plans nationaux de rénovation des bâtiments et l'inclusion de rapports sur les efforts déployés par les États membres pour réduire la précarité énergétique.

1.8. Le CESE est favorable à la mise en place d'un «passeport de rénovation» du bâtiment d'ici à 2024, qui permettra aux consommateurs d'accéder plus facilement aux informations et de réduire les coûts lors de la planification de la rénovation de leurs bâtiments.

1.9. Le CESE reconnaît qu'il est impératif d'inclure des obligations de communiquer les données relatives aux émissions de carbone tout au long du cycle de vie des bâtiments (fabrication et construction, utilisation et fin de vie), étant donné que la principale influence sur le climat imputable aux nouvelles maisons peut provenir des matériaux et des efforts de construction. Le CESE souligne la nécessité de veiller à ce que la définition d'un «bâtiment à émissions nulles» lui permette d'interagir de manière optimale avec les systèmes énergétiques environnants et intègre toutes les émissions de gaz à effet de serre intrinsèques. Les analyses du cycle de vie devraient s'entendre comme des outils d'orientation spécifiques à un projet comparant différents choix de matériaux et de techniques.

1.10. Le CESE demande la mise en œuvre d'un véritable processus de communauté pour la formation et la mise à niveau dans les métiers du bâtiment.

2. Contexte

2.1. La Commission a proposé une directive sur la performance énergétique des bâtiments dans le contexte de l'ambition du pacte vert pour l'Europe d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. Dans le cadre de la stratégie «Ajustement à l'objectif 55», cette directive donne suite à la stratégie pour une vague de rénovations, qui avait fixé comme objectif de doubler au moins le taux annuel de rénovation énergétique des bâtiments d'ici à 2030, et souligné la nécessité de prendre les mesures réglementaires, financières et de facilitation qui s'imposent.

2.2. La directive sur la performance énergétique des bâtiments vise à fournir les mesures et les outils nécessaires dans les trois domaines prioritaires de la stratégie pour une vague de rénovations, à savoir la lutte contre la précarité énergétique et les bâtiments les moins performants, l'exemple que doivent montrer les bâtiments publics et les infrastructures sociales et, enfin, la décarbonation des systèmes de chauffage et de refroidissement.

2.3. Il est proposé d'apporter un certain nombre de modifications et d'ajouts à l'actuelle directive sur la performance énergétique des bâtiments, notamment:

- À partir de 2030, tous les nouveaux bâtiments devront être à émission nulle; les nouveaux bâtiments publics devront être à émission nulle dès 2027.
- Une nouvelle exigence est imposée aux États membres pour faire en sorte que tous les bâtiments appartenant à des organismes publics et tous les bâtiments non résidentiels soient modernisés pour atteindre au moins la classe de performance énergétique F d'ici à 2027 et au moins la classe E d'ici à 2030. Tous les bâtiments résidentiels doivent également être modernisés pour atteindre au moins la classe F d'ici à 2030 et au moins la classe E d'ici à 2033. Compte tenu du recalibrage des classes de performance énergétique, les exigences entraîneront une mise à niveau de plus de 15 % du parc immobilier d'ici à 2033.
- L'obligation de disposer d'un certificat de performance énergétique est étendue aux bâtiments faisant l'objet de travaux de rénovation importants, aux bâtiments dont le contrat de location est renouvelé et à tous les bâtiments publics. Les bâtiments ou unités de bâtiment proposés à la vente ou à la location doivent être munis d'un certificat de performance énergétique qui doit apparaître dans toutes les annonces publicitaires.
- Les plans nationaux de rénovation des bâtiments seront pleinement intégrés dans les plans nationaux en matière d'énergie et de climat afin de garantir la comparabilité et le suivi des progrès réalisés, et ils comprendront des feuilles de route pour l'élimination progressive des combustibles fossiles dans le secteur du chauffage et du refroidissement au plus tard en 2040.
- Un «passeport de rénovation» du bâtiment donnera accès aux informations et réduira les coûts pour les consommateurs afin de faciliter leur planification et une rénovation progressive pour atteindre un niveau d'émission nul.
- Les États membres sont invités à inclure des considérations relatives à la rénovation dans les règles de financement public et privé et à mettre en place des instruments appropriés, en particulier pour les ménages à faibles revenus.
- Une clause de caducité est introduite pour les incitations financières à l'utilisation des combustibles fossiles dans les bâtiments.
- Des infrastructures de recharge pour véhicules électriques et des emplacements de stationnement pour vélos doivent être mis en place.

3. Observations générales

3.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, dans la mesure où elle relève les principaux défis recensés dans de précédents avis du Comité en vue de fournir des outils pour lutter contre la précarité énergétique, de remédier au sous-investissement structurel à long terme dans le secteur du bâtiment, d'encourager la rénovation des bâtiments les moins performants en particulier et de nous placer sur la voie d'un chauffage et d'un refroidissement décarbonés.

3.2. Le problème des bâtiments mal ou faiblement isolés qui dépendent des combustibles fossiles pour le chauffage et le refroidissement se pose à l'échelle de l'UE. En l'absence de politiques coordonnées au niveau de l'UE, il existe un risque que les États membres ne prennent pas suffisamment de mesures en raison de préoccupations liées à des conditions de concurrence inégales.

3.3. Par conséquent, le CESE soutient sans réserve la proposition de la Commission à l'examen relative à une approche de l'UE visant à mettre en place un environnement bâti économe en énergie, de grande qualité et exempt de combustibles fossiles. Les mesures prises au niveau de l'UE sont plus efficaces pour accélérer la transition nécessaire. En outre, une approche commune à cet échelon contribue à tirer parti des avantages du marché intérieur, tels que les économies d'échelle et la coopération technologique entre les États membres. Elle participe également à accroître la sécurité pour les investisseurs et, d'une manière générale, sous-tend le rôle de premier plan que peuvent jouer l'Europe et les entreprises européennes en tant qu'instances de normalisation mondiales et pionnières dans ce domaine.

3.4. Le CESE estime que les récentes flambées des prix de l'énergie, ainsi que les perspectives indiquant qu'ils resteront élevés au moins sur le moyen terme, ont montré qu'il était encore plus important de mettre en place une stratégie visant à atténuer et à éradiquer la précarité énergétique. Alors qu'en 2018, 6,8 % (soit 30,3 millions) de personnes dans l'ensemble de l'UE n'étaient pas en mesure de régler leurs factures de consommation courante, et risquaient donc de voir leur approvisionnement interrompu, les récents événements ont encore aggravé ce problème. Sur le long terme, des mesures concrètes doivent être prises pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments afin de garantir à tous des logements décents, abordables et salubres. Cela est d'autant plus urgent que les coûts de chauffage et de refroidissement fondés sur les combustibles fossiles augmenteront en raison de la hausse des coûts des quotas du SEQUE.

3.5. Le CESE soutient fermement la définition de normes minimales de performance énergétique, en particulier pour les bâtiments résidentiels les moins performants. L'introduction de ce principe au niveau de l'UE constitue une avancée majeure. Il appartient toutefois aux États membres de décider si le reste du parc immobilier résidentiel doit être régi par des normes nationales.

3.6. Si le CESE soutient l'accent mis sur l'éradication de la précarité énergétique par la rénovation prioritaire de la partie la moins performante du parc immobilier résidentiel, cela ne devrait pas se traduire par un manque d'amélioration des autres bâtiments résidentiels. Par conséquent, il appelle à une progression plus complète des exigences en matière d'amélioration qui soit déterminée dès le départ, avec un calendrier plus clair et plus complet jusqu'en 2050. Cela permettra également aux propriétaires de bâtiments d'anticiper les exigences futures afin de planifier une rénovation à un coût optimal.

3.7. Étant donné que les certificats de performance énergétique deviennent actuellement un outil central, leur fiabilité et leur facilité d'utilisation doivent être renforcées. Par conséquent, le CESE se félicite des exigences accrues concernant la mise à niveau sous format numérique, le contenu détaillé et de bonne qualité, ainsi que les méthodes de calcul, le caractère abordable, l'accès aux certificats de performance énergétique et leur publication. Un certificat de performance énergétique sur support papier devrait toujours être disponible pour les citoyens qui en ont besoin.

3.8. Le CESE approuve l'inclusion des efforts déployés par chaque État membre pour réduire la précarité énergétique dans les plans nationaux de rénovation des bâtiments, dans lesquels ils feront rapport sur la réduction du nombre de personnes touchées par la précarité énergétique et de la proportion de la population vivant dans des logements inadaptés (dans lesquels existent, par exemple, des fuites au niveau des murs ou des toits) ou dans des conditions de confort thermique inadéquates.

3.9. Le CESE est favorable à la création, d'ici 2024, d'un « passeport de rénovation » du bâtiment, mais s'interroge quant à son efficacité, en ce qu'il n'est pas obligatoire. Le passeport permettra aux consommateurs d'accéder plus facilement aux informations et de réduire les coûts lors de la planification de la rénovation de leurs bâtiments. En vertu d'une évolution positive, il inclut également des avantages plus larges liés à la santé, au confort et à la réponse du bâtiment au changement climatique.

3.10. Compte tenu de l'impossibilité généralisée pour les personnes en situation de précarité énergétique, mais aussi pour nombre de propriétaires de petits logements, de satisfaire aux exigences de financement pour le lancement de travaux de rénovation, le CESE estime qu'il est primordial que le cadre et les outils de financement prévus dans la directive sur la performance énergétique des bâtiments soient à la hauteur de la tâche. Celle-ci doit comprendre des explications et des orientations claires sur les aspects financiers de la rénovation, y compris l'utilisation de crédits au niveau local. Le CESE rappelle également qu'il a demandé, dans son avis TEN/723, que les nombreux dispositifs soient unifiés de façon à les rendre plus lisibles et accessibles aux ménages et autorités publiques cibles.

3.11. Le CESE reconnaît la nécessité d'inclure dans la directive sur la performance énergétique des bâtiments des exigences relatives à la communication d'informations sur les émissions de carbone tout au long du cycle de vie (fabrication et construction, utilisation et fin de vie) des bâtiments. Lorsque de nouveaux bâtiments sobres en énergie sont construits, la principale influence sur le climat risque de provenir non pas de l'utilisation du bâtiment, mais des matériaux et de l'effort de construction. Les analyses du cycle de vie devraient s'entendre comme des outils d'orientation spécifiques à un projet comparant différents choix de matériaux et de techniques.

3.12. Le CESE souligne la nécessité de veiller à ce que la manière dont est défini un «bâtiment à émissions nulles» lui permette d'interagir de manière optimale avec les systèmes énergétiques environnants et intègre les émissions de gaz à effet de serre intrinsèques résultant de l'utilisation de matériaux de construction et du site de construction.

4. Observations particulières

4.1. Bien que la directive sur la performance énergétique des bâtiments ne prévoise pas elle-même de nouveaux financements, elle définit des exigences pour les niveaux de financement et de coordination des efforts financiers des États membres afin de créer un cadre juridique et financier adapté, y compris grâce à un soutien financier ciblé. Le CESE se demande toutefois si le financement sera en réalité facilement accessible aux futurs rénovateurs et estime qu'il n'apparaît pas clairement si l'effort financier total dans chaque État membre suffira à atteindre les objectifs de rénovation.

4.2. Aujourd'hui, trop souvent, les financements et les subventions ne peuvent être versés qu'une fois la rénovation énergétique achevée, ce qui rend le lancement des travaux difficile pour de nombreux consommateurs. Le CESE recommande dès lors que le texte précise que les systèmes de financement doivent couvrir au moins une partie des coûts initiaux supportés par les consommateurs.

4.3. Le CESE demande à nouveau (comme dans son avis TEN/749) qu'une part substantielle des 37 % de l'enveloppe prévue par la facilité pour la reprise et la résilience alloués aux projets verts soit réservée à des projets en lien avec l'efficacité énergétique, en fonction de la demande et des besoins réels dans chaque État membre.

4.4. Le CESE estime qu'il est essentiel pour le succès de la directive sur la performance énergétique des bâtiments que les États membres soient tenus de modifier les cadres réglementaires qui ne sont pas adaptés à l'objectif fixé et de supprimer les obstacles non économiques, au premier rang desquels le problème du fractionnement des incitations dissuade tout particulièrement de nombreux propriétaires et locataires de se lancer dans des rénovations. Dans le même temps, il juge nécessaire d'inclure une protection pour empêcher que les locataires se voient imposer des loyers disproportionnés à la suite d'une rénovation, que ce soit au moyen d'une aide au loyer ou de plafonnements des hausses de loyer.

4.5. De l'avis du CESE, une révision des articles de la directive relatifs aux certificats de performance énergétique est attendue depuis longtemps. L'expérience en matière de certificats de performance énergétique dans toute l'Europe fait apparaître un certain nombre d'ajustements nécessaires, dont certains figurent dans la proposition à l'examen.

4.6. Le CESE reconnaît comme un progrès le fait que les États membres devront garantir la qualité, la fiabilité et le caractère abordable des certificats de performance énergétique et qu'ils doivent procéder à des contrôles et mettre en place un système de contrôle efficace.

Le CESE considère comme des améliorations considérables la réduction de la durée de validité du certificat de performance énergétique à cinq ans pour le parc immobilier le moins performant, la nécessité pour les experts d'être qualifiés ou certifiés et indépendants, ainsi que l'obligation explicite d'effectuer une visite sur place avant de délivrer le certificat de performance énergétique.

4.7. Le CESE propose de rendre le certificat de performance énergétique plus utile pour les consommateurs en y incluant des informations sur:

- a) la durée de vie restante du système de chauffage, le coût moyen des travaux; et
- b) les coordonnées du guichet unique le plus proche.

4.8. Le CESE soutient la proposition visant à rationaliser au niveau de l'UE les classes de performance (A-F) au sein du certificat de performance énergétique et la conception de modèles communs. L'obligation de mettre en place des bases de données facilement accessibles au niveau national pour les certificats de performance énergétique, les passeports de rénovation des bâtiments et les indicateurs de potentiel d'intelligence, ainsi que le transfert d'informations des bases de données nationales à l'observatoire du patrimoine bâti sont également des éléments positifs.

4.9. Le CESE note que la cohérence entre le passeport de rénovation des bâtiments et les certificats de performance énergétique est nécessaire pour éviter les redondances et les coûts supplémentaires inutiles.

4.10. Le CESE réitère son appel (formulé dans son avis TEN/723) en faveur d'un renforcement supplémentaire de l'observatoire de la précarité énergétique et de la mise en place d'une coopération étroite avec l'observatoire du patrimoine bâti.

4.11. Pour les citoyens européens, l'accès aux conseils, à l'information, à l'aide à la planification et aux orientations financières sera crucial. À l'heure actuelle, les estimations indiquent que les guichets uniques n'aident chaque année qu'environ 100 000 propriétaires de logements à effectuer une rénovation énergétique, alors qu'en 2030, le potentiel pourrait être d'environ 2 000 000 de propriétaires par an ⁽¹⁾. Le CESE plaide en faveur d'un meilleur développement et d'une meilleure coordination des guichets uniques au niveau national, de leur financement adéquat, du partage transfrontalier des meilleures pratiques et d'un suivi plus étroit de la part de la Commission.

4.12. Le CESE soutient l'élargissement de la consultation publique sur le projet de plan national de rénovation des bâtiments et propose que les organisations de consommateurs soient spécifiquement mentionnées, étant donné qu'elles sont les mieux placées pour fournir une évaluation et un retour d'information sur la manière dont les programmes et les instruments financiers viennent en aide aux consommateurs.

4.13. Le CESE prend acte du renforcement de l'indicateur de potentiel d'intelligence grâce à l'établissement des définitions, des exigences et du partage de données nécessaires, mais regrette que cela ne s'applique pas encore aux bâtiments résidentiels et que les niveaux à atteindre n'aient pas encore été instaurés.

4.14. Compte tenu des vastes investissements, des innovations attendues et de l'augmentation des niveaux d'activité dans les secteurs concernés, le besoin de main-d'œuvre qualifiée, requalifiée et perfectionnée s'accroîtra considérablement. Le CESE se félicite dès lors de l'obligation pour les États membres de promouvoir et de financer l'éducation et la formation afin de garantir une main-d'œuvre qualifiée dans le secteur du bâtiment, ainsi que de l'obligation correspondante de présenter un aperçu des capacités des secteurs de la construction, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans le plan national de rénovation des bâtiments. Le CESE demande la mise en œuvre d'un véritable processus de communauté pour la formation et la mise à niveau dans les métiers du bâtiment.

4.15. Le CESE réitère son appel (adressé dans son avis CCMI/166) à la Commission et aux États membres pour qu'ils veillent à ce que les substances nocives soient éliminées lors de la rénovation des bâtiments, et insiste sur la nécessité d'un désamiantage en toute sécurité.

4.16. Compte tenu de l'essor de la demande portant sur l'infrastructure de recharge que l'on observe déjà à l'heure actuelle, le CESE propose d'augmenter le niveau des exigences, y compris en avançant la date d'installation de points de recharge intelligents dans les bâtiments non résidentiels, éventuellement avant 2027.

4.17. Les informations, les conseils et les financements ayant trait à la rénovation seront probablement fournis principalement aux niveaux local et régional. De même, la directive sur la performance énergétique des bâtiments prévoit que les collectivités locales et régionales vont s'atteler à la modernisation de leurs bâtiments. Le CESE juge dès lors important que l'attention et les efforts mobilisés au niveau de l'UE et des États membres soient axés sur la coordination avec les collectivités locales et régionales et l'engagement de celles-ci, en explorant également le potentiel d'initiatives telles que la Convention des maires.

4.18. Afin d'aller au-delà de la communication d'informations et d'encourager la lutte contre le changement climatique d'ici à 2030, le CESE invite instamment la Commission à fixer, bien avant 2030, des valeurs maximales pour les émissions de CO₂ par mètre carré et par an, ajustées en fonction des zones climatiques.

4.19. Le CESE soutient l'élargissement de la définition de «l'énergie produite à partir de sources renouvelables» à un plus grand nombre de sources d'énergie, en particulier l'énergie ambiante exploitée par des dispositifs électriques tels que les pompes à chaleur, mais suggère que la biomasse et le biogaz soient qualifiés de partiellement renouvelables, étant donné que seule une très petite partie de la biomasse utilisée ou du biogaz produit peut être considérée comme entièrement renouvelable. Pour une utilisation limitée pendant une période transitoire, lorsqu'il n'existe pas de solutions de remplacement, cette définition plus large pourrait également inclure les énergies liquides renouvelables (biocarburants et carburants renouvelables d'origine non biologique destinés au secteur du transport). Une nouvelle annexe à la directive pourrait être introduite déterminant l'incidence sur le climat des différentes formes de biomasse, des productions de biogaz et de l'énergie liquide.

4.20. Outre les émissions néfastes pour le climat et quel que soit le vecteur énergétique, il ne faut pas ignorer les polluants atmosphériques classiques tels que les particules/poussières fines, les oxydes d'azote (NOx) et autres.

4.21. Le CESE souligne la nécessité d'examiner attentivement les effets concrets du recours à la définition d'un «bâtiment à émissions nulles» qui a été choisie; il s'agit d'un bâtiment à faible consommation d'énergie et dans lequel toute l'énergie nécessaire doit être produite sur site ou dans les systèmes de chauffage ou de refroidissement urbains auxquels il est raccordé. Cette définition:

- a) régleme en principe le bâtiment en tant qu'«îlot» mal connecté au réseau électrique environnant, étant donné que seule une gamme limitée de sources d'énergie renouvelables externes est explicitement autorisée;
- b) n'inclut pas les émissions intrinsèques de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de matériaux de construction ni les émissions provenant du site de construction.

⁽¹⁾ <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/423a4cad-df95-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-fr>

4.22. Le CESE propose d'inclure l'électricité produite à l'extérieur à partir de sources d'énergie renouvelables sur un pied d'égalité avec la production d'électricité sur site pour les bâtiments à émissions nulles. La «clause d'exclusion» figurant à la fin du premier paragraphe de l'annexe III ne donnera pas les moyens généraux pour permettre au niveau national une transformation rentable des bâtiments afin de les rendre économes en énergie et pour que les systèmes énergétiques soient approvisionnés en énergie renouvelable. L'extension du système énergétique global grâce à de grandes unités est beaucoup moins chère par unité d'énergie produite comparé à de petites unités installées dans chaque bâtiment. Cela est particulièrement important pour les périodes durant lesquelles la production propre du bâtiment n'est pas opérationnelle (soleil/vent). En outre, la flexibilité en ce qui concerne le système électrique réduira les coûts tant à l'intérieur du bâtiment que dans l'ensemble du système.

4.23. La Commission propose de mettre un terme à l'octroi de subventions aux installations utilisant des combustibles fossiles à partir de 2027. Le CESE s'en étonne, car avec une durée d'amortissement raisonnable de 15 ans, cela signifie que l'on subventionnera des installations qui devront être progressivement supprimées d'ici 2040 au plus tard. Il recommande donc vivement d'avancer le délai à 2025 au plus tard.

Bruxelles, le 23 mars 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG
