

Marché de l'amélioration de l'habitat

Le Point sur... N° 8

Les politiques de maîtrise de l'énergie dans l'habitat existant dans les pays de l'Union Européenne.

... à partir de l'étude menée par Bérénice Le Fur

L'identification de facteurs clés de succès

La politique communautaire en matière de maîtrise de l'énergie se renforce en réponse aux préoccupations d'indépendance énergétique et de lutte contre le changement climatique. Ainsi, le 16 décembre 2002, a été adoptée une directive sur la performance énergétique des bâtiments qui marque un véritable tournant pour l'habitat existant.

Les états membres ont déjà recours à des outils variés pour développer la maîtrise de l'énergie dans l'habitat existant. Les outils réglementaires, la mise en place d'incitations financières et l'information du grand public s'observent à des degrés divers dans presque tous les pays de l'Union.

Certaines politiques méritent une attention particulière, parce qu'elles ont fait preuve de résultats probants, qu'elles présentent un caractère novateur par rapport aux outils traditionnellement utilisés en France, ou qu'elles répondent d'ores et déjà à certaines exigences de la nouvelle directive européenne.

- La continuité des efforts engagés et l'attention portée à une intervention sur l'ensemble de la filière ont indéniablement contribué à un développement rapide des énergies renouvelables en Allemagne. De même, en matière réglementaire, les actions menées sur le parc existant s'inscrivent dans la durée.
- L'exemple du Danemark démontre la faisabilité d'une certification obligatoire des bâtiments existants à l'heure où la directive européenne l'impose. Il fait ressortir l'intérêt de tester l'outil en amont pour s'assurer de son appropriation par les particuliers.
- L'existence au Royaume-Uni d'un document exposant clairement les exigences à respecter en cas de rénovation semble favoriser l'adoption de ces nouvelles règles par l'ensemble des acteurs.
- Les actions des collectivités locales anglaises montrent l'intérêt d'identifier préalablement les cibles prioritaires afin de mettre en place des actions pertinentes et une communication adaptée.

Cependant, seuls des efforts d'évaluation plus systématiques permettraient de s'assurer du succès des actions menées.

Une méthode en plusieurs étapes

Dans un premier temps, un panorama complet des politiques mises en œuvre dans les pays de l'Union Européenne a été établi à partir des informations fournies par l'Agence Internationale de l'Energie. Il a permis de repérer des politiques novatrices au regard des interventions habituellement menées en France.

Dans un second temps, ces politiques ont fait l'objet d'une investigation approfondie afin de tenter d'en apprécier l'efficacité. Trois démarches complémentaires ont permis de recueillir les éléments synthétisés :

- la collecte d'informations en provenance d'horizons différents, grâce à la mobilisation des réseaux internationaux des membres du Club,
- des entretiens auprès d'experts français disposant d'une bonne connaissance des politiques menées dans d'autres pays,
- l'exploitation des éléments bibliographiques transmis par les acteurs contactés.

Une politique communautaire pour maîtriser l'énergie dans l'habitat existant

Une préoccupation majeure : l'amélioration de l'efficacité énergétique

Depuis le premier choc pétrolier, la politique énergétique de l'Union Européenne est orientée sur les questions de sécurité d'approvisionnement et de dépendance énergétique. La dépendance énergétique de l'Union est actuellement de 50 % et en l'absence de politique adéquate, elle pourrait atteindre 70 % en 2030.

Depuis le protocole de Kyoto en 1997, la dimension environnementale donne un nouvel élan à la politique énergétique européenne. L'accroissement de l'efficacité énergétique (rapport de la consommation d'énergie au PIB) est devenu un élément central de la stratégie communautaire. Il permettrait à lui seul de remplir 40% des engagements de Kyoto.

D'un ensemble de directives ponctuelles à une approche globale de la performance énergétique des bâtiments

Dans le domaine des bâtiments, plusieurs directives déjà anciennes introduisent des exigences essentielles en matière d'économie d'énergie et d'isolation thermique. C'est le cas des directives de 1992 sur les produits de construction et sur les chaudières à eau chaude qui mettent en vigueur le marquage « CE » de conformité sur ces produits.

La directive de 1993 sur la « certification énergétique des bâtiments » donne plusieurs orientations pour une utilisation rationnelle de l'énergie. Antérieure au protocole de Kyoto, dénuée d'échéances et d'actions précises, ses effets sont cependant restés limités. La directive sur la « performance énergétique des bâtiment » du 16 décembre 2002¹ va plus loin dans la poursuite du même objectif, en précisant les actions à mettre en place et en donnant aux Etats membres des échéances à respecter pour leur transposition. Elle accorde une place importante à l'intervention sur les bâtiments existants.

De nombreux dispositifs déjà mis en place par les pays membres

Des outils réglementaires variés

Tous les états membres ont recours à des mesures d'ordre réglementaire de nature diverse, au premier rang desquelles figurent les réglementations thermiques pour la construction neuve. Deux pays ont développé des aspects réglementaires applicables aux bâtiments existants : l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Ces deux pays ont également instauré une certification énergétique obligatoire des bâtiments neufs et l'Espagne travaille actuellement à sa mise en place pour les logements sociaux. Le Danemark se distingue en la matière avec une certification obligatoire qui s'applique également aux bâtiments existants.

De nombreux pays imposent également le contrôle des chaudières à partir d'une certaine taille d'installations ou de bâtiments : Danemark, Italie, Portugal, Espagne.

Enfin, quelques pays comme la Finlande ou l'Autriche rendent obligatoire la facturation des frais de chauffage dans les logements collectifs sur la base des consommations réelles.

Des formes diverses d'aides financières

Dans presque tous les pays de l'Union, les travaux de maîtrise de l'énergie peuvent bénéficier d'aides financières, soit par le biais d'aides à la réhabilitation, soit grâce à des dispositifs spécifiques, parfois réservés aux personnes disposant de faibles ressources. La subvention est le type d'aide le plus fréquent, devant les prêts bonifiés et les crédits d'impôts.

Les mesures incitatives concernent presque exclusivement les travaux, les aides au diagnostic restant très marginales (Allemagne).

¹ A télécharger sur www.europa.int.eu/pol/ener/index_fr.htm, dans la rubrique « Synthèses » sélectionner « Efficacité énergétique », puis « Performance énergétique des bâtiments ».

Un effort général d'information du grand public

Deux moyens sont communément employés pour développer l'information des particuliers : la mise en place de centres d'information et de conseils, et la diffusion de documents sur des types de solutions (l'isolation, le chauffage,...). Certains pays se démarquent par la réalisation de campagnes de communication sur des thèmes comme la promotion des ampoules basse consommation ou le remplacement des appareils électriques anciens, ou par l'organisation d'évènements comme les « semaines de l'énergie ». Les distributeurs d'énergie peuvent être mis à contribution pour fournir des conseils sur la maîtrise de l'énergie.

Des initiatives moins répandues

La proposition de directive sur la taxation des produits énergétiques faite par la Commission en 1997 est restée sans suite faute d'accord politique, mais certains pays membres ont mis en place une « écotaxe » (Autriche, Danemark, Allemagne, Pays-Bas), dont le produit sert parfois au financement d'actions pour l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Quelques pays ont développé un accompagnement des professionnels. L'Allemagne semble à cet égard avoir mis en œuvre des actions particulièrement structurées.

Les collectivités locales sont parfois impliquées dans les politiques de maîtrise de l'énergie dans l'habitat. Le Royaume-Uni a opéré un transfert partiel de compétences en la matière.

D'autres pays pratiquent des politiques d'achat groupé afin d'accroître la diffusion d'équipements performants (Finlande, Danemark). Enfin, à noter la création en Allemagne, dès 1977, d'un label « environnemental » sur les produits (Blauer Engel).

Certains dispositifs apparaissent précurseurs

- **Les programmes d'aide aux énergies renouvelables en Allemagne**
- **La certification énergétique au Danemark**
- **La réglementation dans l'existant, version allemande et version anglaise**
- **La mobilisation des professionnels en Allemagne**
- **Les stratégies marketing des collectivités locales anglaises**

Les programmes d'aide aux énergies renouvelables en Allemagne

L'Allemagne soutient les énergies renouvelables de manière continue et en intervenant de la recherche à la diffusion depuis les années 70. Le gouvernement s'est récemment engagé à doubler leur part dans la production énergétique à horizon 2010. Le renforcement programmé de l'écotaxe par paliers successifs et le prix de rachat attractif pour l'électricité produite à partir des énergies renouvelables offrent un cadre porteur à leur développement. De nombreux programmes fédéraux (programme des « 100 000 toits solaires », programme de réduction du CO₂,...) apportent des aides financières, souvent complétées par des dispositifs régionaux. Tous les acteurs développent des actions d'information et de sensibilisation du grand public ou d'accompagnement des professionnels.

Cette politique s'avère porteuse : en 1999, l'Allemagne comptait 2750 milliers de m² de capteurs solaires thermiques, soit 30 % du total de l'Union Européenne.

La certification énergétique au Danemark

Un outil d'aide à la décision testé auprès des propriétaires

Obligatoire depuis 1997, la certification énergétique des bâtiments existants est organisée de façon différente pour les grands bâtiments (certification annuelle) et pour les petits bâtiments (certification au moment de la vente). Elle aboutit à l'établissement d'un certificat qui évalue la performance énergétique du bâtiment sur les principaux postes de consommation (chauffage, eau chaude et électricité) et qui détaille les différentes améliorations envisageables (investissement, économies potentielles,...). Le certificat énergétique, dont la compréhension a été préalablement testée auprès des propriétaires, inclut des prescriptions concrètes sur les travaux à engager. Le coût de la démarche, à la charge des propriétaires, reste suffisamment modeste pour être acceptable par les particuliers (de l'ordre de 350 € pour une maison individuelle).

L'organisation d'un nouveau milieu professionnel

Pour pouvoir réaliser ces certificats, les ingénieurs et architectes doivent recevoir un agrément suite à une formation spécifique. Ils doivent par ailleurs contracter une assurance qui les couvre en cas de litige avec les propriétaires. Pour s'assurer de la qualité des prestations, les pouvoirs publics ont mis en place un système de contrôle sur échantillon. La saisie et le traitement des informations se font sur des logiciels validés par le ministère qui centralise toutes les informations collectées.

Des résultats quantitatifs très encourageants

La démarche est globalement bien acceptée par les particuliers et il est avéré que les propriétaires disposant du certificat engagent plus de travaux que les autres. En dépit de l'absence de réelles contraintes à la réalisation de la certification, chaque année, 50 % des grands bâtiments et 60 % des petits bâtiments concernés font l'objet de la démarche. On estime que, depuis 1997, entre 15 % et 20 % des maisons individuelles ont déjà été certifiées.

La réglementation dans l'existant, version anglaise

Des exigences de performances selon les types de travaux

La nouvelle réglementation thermique, applicable à partir d'avril 2002, introduit des exigences minimales pour certains travaux d'amélioration de l'habitat. Le remplacement des fenêtres, des fenêtres de toit et des portes, le renouvellement des chaudières et des chauffe-eau, l'isolation de la toiture, des planchers et des murs doivent désormais respecter un niveau de performance, la plupart du temps équivalent à celui de la construction neuve.

Un document de mise en pratique de la réglementation

Le « document approuvé L » ou « Part L » détaille de façon très concrète les mesures à prendre dans les cas les plus courants ; il constitue une sorte de guide pratique pour le respect de la réglementation. Si il existe d'autres méthodes que celles exposées dans ce document, il semble cependant qu'il fasse figure de référence et qu'il contribue à une bonne appropriation des règles par les acteurs de la construction (industriels et entreprises).

Une réglementation d'ores et déjà appliquée

Les effets de cette réglementation ne sont pas encore mesurables, mais on observe une véritable organisation des industriels autour de ces nouvelles exigences . Les professionnels de la fenêtre développent par exemple une certification ad hoc : Windows Industry Self Assessment. La mise en place de cette réglementation pourrait entraîner la disparition rapide des matériaux et équipements peu performants.

La réglementation dans l'existant, version allemande

Des obligations de mise à niveau des équipements dès 1995

La réglementation thermique de 1995 formule certaines obligations dites « d'équipements ultérieurs ». Par exemple, les chaudières surdimensionnées ou avec flamme de veille et celles datant d'avant 1978 devront être remplacées d'ici 2006.

Cette réglementation comprend aussi un principe « de couplage » : la réalisation de certains travaux (changement de fenêtres, travaux de toiture...) doit être l'occasion de prendre des mesures d'économies d'énergie.

Des exigences de performance en cas de travaux à partir de 2002

La nouvelle réglementation « EnEV » introduit des exigences qui varient en fonction de l'importance et de la nature des travaux sur le bâti existant. Il est possible de se conformer à la réglementation soit par une procédure « élément par élément », soit par une procédure « bilan ». Cette dernière méthode consiste en l'évaluation globale de la demande d'énergie primaire du bâtiment qui ne doit pas dépasser de plus de 40 % la valeur limite fixée pour les bâtiments neufs.

Une mise en place en cours, land par land

Dans le fédéralisme allemand, les lois fédérales, comme la EnEV, sont mises en application par chaque land sur son territoire. La plupart des länders travaillent actuellement à l'adaptation de leurs règles locales et à l'organisation d'un dispositif de contrôle.

La mobilisation des professionnels en Allemagne

Les actions envers les professionnels constituent, en Allemagne, un volet à part entière de la politique énergétique. Orientées vers les artisans, entreprises, ingénieurs et architectes, elles visent à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables. La nouvelle réglementation thermique offre une opportunité à cette mobilisation. De nombreux acteurs (agences de l'énergie, instituts techniques et universitaires et syndicats professionnels) relayent l'action des ministères (environnement, économie, équipement) par l'apport d'informations et d'expertises, et l'organisation de formations. Des outils de communication permettent la diffusion des bonnes pratiques en rénovation (guides pratiques, fiches d'expérience...).

Les stratégies marketing des collectivités locales anglaises

Un objectif d'efficacité énergétique dans l'habitat pour les collectivités

Depuis le « Home Energy Conservation Act » de 1995, les collectivités locales ayant compétence en matière d'habitat sont chargées d'élaborer une stratégie et un plan d'actions pour accroître de 30 %, d'ici à 2010, l'efficacité énergétique du secteur résidentiel sur leur territoire. Ce programme répond à la fois à un objectif de maîtrise des consommations et à une volonté d'améliorer la situation des personnes mal chauffées (on parle de « fuel poor »), dont le nombre est estimé à 8 millions.

Une nécessaire mobilisation de partenaires

Pour aider à la mise en œuvre de leur stratégie, les collectivités ne disposent d'aucune aide d'état « de droit commun ». Un fonds de 11 millions de livres a cependant été mis en place en 1996 pour soutenir les projets jugés les plus pertinents, mais il ne constitue pas un programme de financement à long terme. Pour en bénéficier, les collectivités locales doivent montrer que les fonds d'origine privée représenteront au moins 30 % de l'ensemble des aides publiques. La mobilisation d'un partenariat élargi s'avère donc indispensable (industriels, négociants, entreprises du bâtiment, banques, associations de propriétaires privés et de locataires...).

Des actions adaptées aux problématiques locales

Les collectivités doivent affiner la connaissance de leur secteur résidentiel, notamment en interrogeant les acteurs locaux de l'habitat, afin de définir leur stratégie en fonction des caractéristiques du territoire (composition du parc, statut d'occupation, ressources des occupants...). Elles ont par la suite recours à des outils variés (subventions, prêts à taux bonifié ou à taux zéro,...), parmi lesquels se distinguent des actions originales. Certaines collectivités mettent à profit leur expérience de la négociation, acquise pour l'entretien de leur propre parc, pour négocier avec les fournisseurs des remises au profit des propriétaires du secteur ou dans le cadre d'achats en gros. D'autres politiques mobilisent les autorités sanitaires et sociales pour apporter des conseils, voire des financements, afin d'améliorer la situation des « fuel poor ».

L'obligation de communiquer

L'offre de conseils aux particuliers est un passage obligé, d'où la mise en place de centres ou d'unités mobiles de conseil en efficacité énergétique ou le développement du conseil à domicile. La communication, qui occupe une place importante dans la mise en œuvre des stratégies, s'avère d'autant plus efficace qu'elle intègre les attentes des cibles prioritaires repérées en amont.

Le repérage de facteurs clés de succès

Des politiques souvent difficiles à apprécier...

Si l'on connaît mieux les politiques instaurées dans les autres pays européens, il est difficile d'avoir une idée précise de leur application et de leurs effets, en raison du manque de recul, des difficultés d'évaluation des actions et de l'importance des éléments de contexte. En effet, l'organisation du secteur de l'habitat, la culture constructive, la sensibilité de la population aux enjeux environnementaux... déterminent en grande partie l'orientation donnée aux politiques publiques et la façon dont elles sont mises en œuvre et perçues. La multiplication des échanges entre acteurs publics et privés, et entre les différents pays européens devrait permettre de tirer plus d'enseignements des initiatives menées à l'étranger.

Certaines orientations qui sous-tendent ces politiques publiques contribueront très probablement à leur réussite. On retiendra :

- La volonté politique qui inscrit la maîtrise de l'énergie dans la durée nécessaire à son succès.
- La prise en compte des attentes des acteurs de l'habitat pour définir une stratégie en termes de cibles prioritaires, d'offres à leur proposer, d'actions publicitaires et de messages adaptés, à l'instar des collectivités locales anglaises.
- L'implication des partenaires privés et la mobilisation des professionnels, indispensables à la mise en œuvre des politiques de maîtrise de l'énergie au Royaume-Uni et en Allemagne.
- La création d'outils d'aide à la décision ou à la mise en œuvre (certificat, guide pratique), de préférence testés auprès des utilisateurs, pour faciliter la mise en place de politiques au Danemark et au Royaume-Uni.

Quatre facteurs clés qui conditionnent le succès d'une stratégie de maîtrise de l'énergie, dans laquelle inscrire les actions à mener pour améliorer l'habitat.

...mais dont se dégagent des idées fortes