

Opinion d'Energie-Cités

concernant l'adaptation de la Directive sur la Performance Energétique des Bâtiments (DPEB, 2002/91/CE)



Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments pour éradiquer la précarité énergétique

Au-delà de la réponse à la consultation Internet sur l'adaptation de la DPEB, Energie-Cités souhaite apporter un éclairage sur des questions connexes issues de son expérience de la Campagne Display® (www.display-campaign.org), une campagne basée sur le volontariat et visant à promouvoir l'affichage d'une étiquette énergie à laquelle participent des centaines de collectivités locales européennes et des milliers de bâtiments publics en Europe.

On peut en effet se demander ce qui a motivé cette « adaptation » de la DPEB, moins de 6 ans après sa publication, et 2 ans seulement après le délai accordé pour sa transposition en droit national. L'explication vient probablement du retard important pris par les Etats Membres dans la mise en œuvre de cette Directive, retard qui met en péril la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques européens fixés pour 2020.

En **2004**, Energie-Cités faisait la déclaration suivante, laquelle est toujours d'actualité :

*« Contrairement à beaucoup d'autres, le processus législatif de la Directive Bâtiments aura été assez rapide : la Proposition de la Commission date d'avril 2001 et la publication au JOCE de la Directive du 4 janvier 2003 ; elle donne un délai de trois ans (jusqu'en janvier 2006) pour la transposition ; les **Etats Membres vont à leur tour prévoir des délais pour la mise en œuvre des mesures** dans les pays respectifs, ce qui peut prendre trois ans et sans doute davantage pour une généralisation des dispositions.*

*Si l'on prend en compte la période qui a précédé la Proposition de la Commission, disons deux ans, on se rend compte du temps nécessaire pour la mise en application : entre un cinquième et un quart d'une vie professionnelle¹ ! **Ce long processus, de type « top down », ne peut que se trouver accéléré par une action complémentaire et parallèle, conçue en lien étroit avec la législation, impliquant les acteurs finaux en leur proposant de mettre en œuvre, de façon volontaire et selon un processus « bottom up », des dispositions prévues par la Directive, dès avant la transposition.***

*C'est exactement l'objectif de « Display® » puisqu'il s'agit **d'entraîner les municipalités**, pour elles-mêmes et en tant que modèles pour la population et les acteurs locaux, **dans l'affichage volontaire de leurs consommations et émissions**. Quand les lois de transposition seront adoptées dans chacun des pays de l'UE, leur mise en œuvre ne pourra qu'en être facilitée. »*

1. De la nécessité d'une Directive réussie ...

On peut parler en Europe d'une véritable « crise » des Directives européennes. En effet, bien que celles-ci aient pour but d'améliorer la situation de l'UE et des citoyens, elles sont souvent considérées comme des obligations supplémentaires qui viennent accroître le poids des obligations administratives, plutôt que comme une opportunité de faire évoluer les choses. Quant aux objectifs, ils sont souvent noyés sous une longue liste d'obligations, obligations qui finissent par constituer la partie la plus visible de la Directive, et donc celle que l'on retient le plus.

¹ On nous avait alors accusés d'être trop pessimistes !

Toutes ces perceptions négatives contribuent à rendre encore plus difficile la mise en application. Or, on s'aperçoit que les pays qui avaient déjà intégré des éléments dans leur législation nationale avant la publication de la Directive n'ont aucune difficulté pour la mettre en œuvre.

Le manque de compréhension des décideurs et législateurs chargés de mettre en œuvre la Directive explique en partie ce phénomène. Les Directives européennes utilisent en effet un jargon technico-burocratique que seule une minorité d'administrateurs publics peut comprendre. Malgré tous les efforts de communication faits par la Commission européenne, ces termes restent incompréhensibles pour la grande majorité de ceux qui sont censés les mettre en application.

Et bien que la DPEB concerne en premier lieu les « bâtiments », à savoir des structures qui font partie du quotidien des citoyens, des acteurs locaux et des familles, les Etats Membres ont toujours du mal à faire comprendre la portée des Directives et à donner du sens à leur mise en application. Il est évident que toute mesure légale inclut une part d'obligation. Mais ces obligations sont mieux acceptées car jugées plus légitimes lorsqu'elles sont présentées comme des améliorations pour les citoyens et les institutions chargés de gérer ces bâtiments : par exemple mieux connaître les consommations dudit bâtiment ou présélectionner les bâtiments qui pourront faire l'objet d'un audit.

2. ... en lien avec les préoccupations sociales

La hausse des prix de l'énergie pèse de plus en plus lourd sur une partie de plus en plus grande de la société européenne, et notamment dans les Nouveaux Etats Membres, où les prix de l'énergie sont disproportionnés par rapport aux revenus des ménages. La précarité énergétique ne cesse donc de se développer dans tous les pays, avec toutes les conséquences que cela peut avoir en termes de pouvoir d'achat, santé, exclusion sociale, etc.

Or, les Directives doivent poursuivre des objectifs qui sont en rapport avec les préoccupations plus larges de la société. Les objectifs d'économie d'énergie et de CO₂, par exemple, doivent tenir compte des préoccupations socio-économiques et des objectifs des décideurs publics locaux. A l'inverse, si un Maire peut expliquer à son Conseil Municipal en quoi une Directive européenne peut aider à résoudre des problèmes locaux, nul doute que ces arguments viendront, à leur tour, renforcer l'efficacité de cet instrument législatif.

Le nouveau texte doit donc clairement indiquer que la Directive vise à réduire la précarité énergétique en améliorant la performance énergétique des bâtiments, et donc en réduisant de manière significative les consommations d'énergie pour nos besoins quotidiens et, par voie de conséquence, les coûts qui y sont associés.

3. La législation seule ne peut résoudre tous les problèmes

De notre point de vue, l'une des raisons de « l'échec de la DPEB » vient essentiellement du fait que nous surestimons l'effet levier induit par les Directives. Cette directive – comme toutes les autres – est bien trop technocratique ; elle s'adresse à des spécialistes, et non aux acteurs de la société. L'un des rôles de l'UE devrait être de protéger les citoyens de risques potentiels, y compris du risque lié à une hausse des prix sur le long terme. La hausse des prix des carburants ne montrant aucun signe de ralentissement à court ou moyen terme, il est essentiel que les citoyens puissent vivre dans des bâtiments qui consomment peu ou qui même produisent plus d'énergie qu'ils n'en consomment. Sans cette vision positive de notre avenir, vision qui doit être largement communiquée auprès du public, nous n'avons aucune chance de réussir. Il faut réintroduire le facteur humain au cœur du processus de décision !

4. Quelques suggestions « du terrain »

Lors de la consultation en ligne sur l'adaptation de la DPEB, Energie-Cités a fait le commentaire suivant :

« le seuil de 1 000 m² pour les **bâtiments publics existants** peut être revu à la baisse, à condition de tenir compte de l'expérience suivante : dans le cadre de la Campagne Display®, des collectivités locales et régionales ont insisté sur le fait que la procédure de certification des bâtiments ne devait pas entraîner

d'investissement, en temps ou en argent, supplémentaire, ou alors de façon très limitée, car de nombreuses municipalités n'ont ni le personnel ni les ressources financières suffisantes pour procéder à des audits détaillés des bâtiments (l'utilisation des **données d'exploitation constitue une solution intéressante particulièrement adaptée** aux bâtiments publics car elles ne sont pas ou peu soumises à l'influence du marché et sont étroitement liées à la manière dont est géré le bâtiment, permettant ainsi d'en améliorer la performance). Si la procédure de certification reste **simple** et peut être faite directement par du personnel qualifié de la collectivité publique, celle-ci sera très probablement plus encline à afficher, de façon volontaire, les performances de ses bâtiments dont la surface est inférieure à 1 000 m². »

Au cours de la Campagne Display®, les responsables énergie locaux ont identifié un certain nombre de raisons pour expliquer l'échec des diverses tentatives menées jusqu'à présent en vue d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments :

- Réticence et contraintes budgétaires qui empêchent les collectivités locales de consacrer une part de leur budget à la certification des bâtiments
- Considérations électorales : « mes bâtiments ne sont pas bien classés : les électeurs ne voteront pas pour moi si je leur montre d'aussi mauvais résultats »
- Réticence ou incapacité des spécialistes en énergie à communiquer avec le reste de la société
- Incapacité à convaincre les politiques d'investir suffisamment dans la communication

Pour sortir de cette situation, ils ont avancé quelques idées qui pourraient être utiles aux décideurs locaux :

a) Fixer des objectifs ambitieux

- Calculer la performance des **bâtiments de toute dimension** (y compris ceux dont la surface est inférieure à 1 000 m²)
- Imposer des normes de performance énergétique de 30 à 50% plus élevées que les normes réglementaires en vigueur pour les projets de rénovation de bâtiments ou de constructions neuves (à Francfort sur le Main (DE) et à Weiz (AT), les bâtiments neufs doivent répondre à la norme bâtiment passif).

b) Effet d'entraînement des pionniers

- Commencer par un processus de certification/labellisation basé sur le volontariat avec les municipalités les plus actives ou les plus motivées (cela est vrai pour la mise en œuvre de toute Directive en général)
- Profiter de cette occasion pour collecter des données et partager l'expérience accumulée, afin de pouvoir compter sur un soutien plus important issu du terrain le jour où un système plus rigide ou imposé par des contraintes réglementaires devra être mis en place
- En profiter pour adapter votre outil de certification et vos référentiels
- En profiter pour améliorer la performance énergétique par rapport aux années précédentes

c) Réduire le « facteur contrainte » et les coûts de transaction

- L'**utilisation de données d'exploitation** convient particulièrement aux bâtiments publics car elles sont moins influencées par le marché et sont liées à la gestion des bâtiments, permettant ainsi d'en améliorer la performance énergétique
- L'investissement supplémentaire, en temps et en argent, pour certifier les bâtiments doit être réduit ou limité car de nombreuses municipalités n'ont pas le personnel ni les ressources financières suffisantes pour réaliser des audits détaillés des bâtiments (un autre argument en faveur des données d'exploitation)
- Les municipalités sont plus enclines à investir dans des mesures que dans des audits, d'autant que de nombreux bâtiments peuvent améliorer leur performance grâce à l'application de mesures standard qui ne nécessitent pas la réalisation d'un audit
- L'étiquetage basé sur les données d'exploitation est une procédure rapide qui peut s'avérer très utile pour préparer des rapports sur les consommations d'énergie ou définir les priorités/cibles prioritaires d'un programme de rénovation

d) Le processus de certification doit rester simple

Une méthodologie européenne commune est nécessaire pour les bâtiments publics existants. Celle-ci doit :

- **Comptabiliser l'énergie primaire** car celle-ci représente la consommation réelle et peut inciter les gestionnaires de bâtiment à privilégier des énergies plus propres, décentralisées, avec un meilleur rendement énergétique, afin d'améliorer la performance globale du bâtiment
- **Ne pas intégrer la notion de confort thermique**, car il est impossible ou très coûteux d'obtenir des données précises pour les bâtiments municipaux. Une température de référence doit cependant être donnée dans un guide de gestion des bâtiments
- Intégrer, comme dans Display®, la performance en matière de **consommation d'eau** en plus des mesures de consommation d'énergie et d'émissions de CO₂

e) Communiquer régulièrement et largement les résultats pour améliorer la performance

- Le certificat doit être considéré **non seulement comme une obligation légale**, mais également comme un moyen de communiquer auprès du public et des élus ; il doit donc être bien visible et attirer l'attention
- **Des certificats attrayants, faciles à comprendre et qui attirent le regard**, peuvent être utilisés comme outils de communication auprès de divers publics, des écoliers aux élus locaux. Des certificats trop techniques n'auront qu'un intérêt limité en tant qu'outil de communication auprès du grand public
- **Les collectivités locales doivent être impliquées dans l'élaboration du processus de certification nationale** – les responsables énergie locaux ont les compétences nécessaires et ce sont eux qui, au final, sont chargés de la mise en application pratique des lois nationales, contribuant ainsi à faire accepter, ex-ante, les mesures concernées
- Les certificats doivent **inclure des recommandations sur les possibilités d'améliorer** la performance énergétique et la consommation d'eau du bâtiment. Ces recommandations doivent inclure des gestes simples que les utilisateurs du bâtiment peuvent adopter pour économiser l'eau et l'énergie, ainsi que des mesures plus techniques qui mettent en lumière les investissements nécessaires pour améliorer la performance du bâtiment
- Les progrès réalisés dans le patrimoine bâti public pourront faire l'objet d'un **suivi et d'une évaluation, tout simplement en mettant à jour les posters une fois par an**

5 - Conclusion

Avec la Campagne Display® – campagne soutenue dès le début par la Commission européenne, Energie-Cités a démontré, à son modeste niveau, qu'il était possible non seulement d'appliquer la Directive, mais également d'en faire un outil agréable, en prise avec la société, les secteurs économiques et l'éducation, et qui facilite la transposition en droit national. Ne pourrait-on pas imaginer un processus similaire, basé sur une adaptation « souhaitable » de la Directive, à l'échelle européenne ?