COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments

{COM(2016) 765 final}
{SWD(2016) 414 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact concernant une proposition législative relative au réexamen de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (2010/31/UE)

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème abordé?

L'évaluation de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (directive PEB) indique que de vrais progrès ont été réalisés sur le plan de l'amélioration de l'efficacité du secteur du bâtiment: de nettes diminutions de la consommation énergétique annuelle par surface au sol (kWh/m^2 par an) ont été observées à partir de 2006 (année où la directive PEB de 2002 est entrée en vigueur), diminutions qui se sont poursuivies grâce aux refontes de la directive PEB de 2013 et 2014. On a pu chiffrer à 48,9 Mtep/an les économies d'énergie finale en 2014 par rapport à l'année de référence 2007 de la directive PEB refondue. Ce résultat semble être conforme à l'analyse d'impact de 2008 et indique que la directive devrait produire les effets escomptés d'ici à 2020.

Néanmoins, la transformation du parc immobilier existant est encore relativement lente et le potentiel d'économies d'énergie rentables supplémentaires d'ici à 2030 reste considérable. Le problème fondamental est que si rien n'est fait, une partie non négligeable de ce potentiel restera inexploitée dans la pratique, puisqu'un grand nombre d'investissements offrant un bon rapport coût-efficacité dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments n'auront pas lieu. Il est donc essentiel que l'UE intervienne dès maintenant pour continuer d'aider à lever les obstacles spécifiques à l'efficacité énergétique des bâtiments et à l'utilisation des énergies renouvelables dans les bâtiments, domaines qui relèvent de la directive PEB.

Les parties concernées par cette initiative sont les consommateurs, les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics, le secteur de la construction (notamment les PME), les autorités nationales et régionales, les investisseurs et d'autres acteurs financiers.

Quel objectif cette initiative devrait-elle atteindre?

La directive PEB est fondée sur l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui constitue la base juridique de la politique de l'Union en faveur de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie. Le réexamen de la directive PEB, qui comprend l'initiative «Financement intelligent pour bâtiments intelligents», a pour objectif global de promouvoir encore davantage l'efficacité énergétique et les technologies liées aux énergies renouvelables dans le secteur du bâtiment, et de permettre des réductions au meilleur coût des émissions de gaz à effet de serre tout en contribuant à garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

Les objectifs spécifiques du réexamen, tels que présentés dans l'analyse d'impact initiale, étaient les suivants:

1) remédier aux déficiences constatées lors de l'évaluation de la directive PEB afin de garantir que cet instrument reste adapté à sa finalité (composante REFIT);
2) étudier la nécessité de mesures supplémentaires en rapport avec l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies renouvelables dans les bâtiments, fondées sur l'échéance de 2030; et
3) améliorer l'accès au financement et stimuler les investissements (initiative «Financement intelligent pour bâtiments intelligents»).

Les objectifs opérationnels de l'option privilégiée sont les suivants:

- maximiser le rôle de la directive pour ce qui est d'accroître les taux de rénovation;
- contribuer à lever encore plus les entraves à l'efficacité énergétique dans les bâtiments; et
- rendre le parc immobilier de l'UE plus intelligent, en intégrant les dernières avancées technologiques et en soutenant le développement de l'électromobilité.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'Union?

L'avantage de traiter l'efficacité énergétique des bâtiments au niveau de l'Union réside dans la création, grâce à une action coordonnée, d'un marché intérieur plus fort capable de soutenir la compétitivité et la viabilité du secteur de la construction, d'exploiter les synergies avec la politique climatique, de permettre aux citoyens de l'Union de faire des choix plus éclairés lors de l'achat/de la location de bâtiments et donc d'influer sur la qualité des bâtiments dans lesquels ils résident et travaillent.

L'analyse d'impact qui sous-tend la proposition sur la décision relative à la répartition de l'effort [COM(2016) 482 final] a montré que, dans un scénario de réduction rentable des gaz à effet de serre, tous les États membres doivent améliorer leur efficacité énergétique dans la même mesure. Or, à défaut d'un instrument législatif de l'UE concernant les bâtiments, tous les États membres n'agiraient pas dans ce secteur (certains peuvent atteindre leur objectif au titre de la répartition de l'effort sans action supplémentaire, par exemple). L'inaction d'un ou de plusieurs États membres dans le domaine des bâtiments se traduirait par des coûts de réduction des gaz à effet de serre plus élevés pour l'ensemble de l'Union.

C'est en réponse à l'action engagée au niveau de l'UE que les réglementations nationales dans le secteur du bâtiment sont mises à jour à l'échelle européenne. Avant l'adoption de la directive de 2002, dans beaucoup d'États membres, la réglementation ne prévoyait aucune exigence en matière d'efficacité énergétique. Qui plus est, jusqu'à ce que la directive de 2010 soit adoptée, les États membres ne fixaient pas les exigences minimales en matière de performance par rapport au

niveau optimal en fonction des coûts.

Le secteur de la construction revêt une importance cruciale pour l'économie européenne. Avec trois millions d'entreprises, une production annuelle supérieure à 1 211 milliards d'EUR et une contribution d'environ 10 % au PIB de l'Union, il occupe directement une main-d'œuvre de 14 millions de personnes en tout (dans des domaines tels que les produits et services de la construction, les équipements de chauffage, de climatisation et d'éclairage, les systèmes d'énergies renouvelables sur site, les commandes intelligentes, les systèmes d'automatisation des bâtiments, les compteurs intelligents, etc.).

De plus, outre le fait qu'elle contribue à atténuer les effets du changement climatique, à produire de la croissance et à créer de l'emploi, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments comporte de nombreux autres bénéfices qui concourent à la réalisation des objectifs de la politique environnementale et sociale.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

Pour atteindre l'objectif désiré, les options suivantes ont été examinées:

- statu quo;
- mesures de simplification;
- option I: amélioration de la mise en œuvre et orientations supplémentaires;
- option II: amélioration de la mise en œuvre par des modifications ciblées visant à renforcer les dispositions actuelles; et
- option III: amélioration de la mise en œuvre et révision au-delà de la logique d'intervention et du niveau de subsidiarité actuels

Ces options ont été examinées et mises en correspondance avec les mesures suivantes:

1. accélération de la décarbonation des bâtiments en faisant augmenter nettement les taux de rénovation;
2. peaufinage de l'application des exigences minimales relatives à la performance énergétique;
3. modernisation en ayant recours à des technologies intelligentes et simplification des dispositions caduques au profit des citoyens; et
4. amélioration du soutien financier et des informations offerts aux utilisateurs grâce à des systèmes de certification de la performance énergétique plus complets et intégrés.

La solution privilégiée est l'option II, assortie de mesures de simplification. En effet, cette option est celle qui correspond le mieux aux résultats et conclusions de l'évaluation ainsi qu'au cadre existant. Elle améliore notablement tant la directive PEB que le cadre réglementaire général pour l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, tout en autorisant une grande marge d'adaptation pour la mise en œuvre au niveau national.

Qui soutient quelle option?

La consultation des parties prenantes a montré que l'industrie de la construction était largement favorable à une politique ambitieuse, qui stimule la rénovation des bâtiments existants. Certaines parties avaient émis la crainte qu'une «remise en chantier» de la directive en vigueur risquerait d'affaiblir ses dispositions. Cet argument confirme l'idée selon laquelle les changements devraient être ciblés plutôt que généraux, et qu'une intervention politique de l'UE dans ce secteur s'impose pour maintenir le même degré d'effort et d'ambition dans toute l'Union.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée promet de réduire la consommation annuelle d'énergie finale de 28 Mtep d'ici à 2030, ce qui correspond à une réduction de 38 Mt des émissions de CO_2. Par rapport au PIB de l'UE, la consommation totale d'énergie finale diminuerait de 0,3 point de pourcentage d'ici à 2030. Entre 515 000 et 3,2 millions de ménages (sur un total de 23,3 millions) sortiraient de la précarité énergétique.

L'option privilégiée contribuera également à renforcer la compétitivité de l'industrie de l'Union (notamment dans les domaines de l'isolation et du verre plat), en augmentant la valeur du marché de l'UE de 23,8 milliards d'EUR d'ici à 2030 et en créant un marché de la rénovation pour les PME pesant de 80 à 120 milliards d'EUR. 220 000 emplois supplémentaires devraient également être créés d'ici à 2030 (par rapport au scénario de référence).

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Selon les estimations, l'option privilégiée entraînera un surcroît d'activités de construction en rapport avec l'énergie (isolation de toitures, remplacement de châssis, mise à niveau des systèmes de bâtiment, etc.) représentant quelque 47,6 milliards d'EUR. À l'inverse, les mesures considérées ne nécessiteront que 1 à 4 milliards d'EUR issus de ces activités. Le résultat, in fine, sera une réduction de 24 à 36 milliards d'EUR des dépenses énergétiques annuelles des entreprises et des ménages.

Quelles seront les répercussions pour les entreprises, les PME et les microentreprises?

Des entreprises du secteur de la construction, 99 % sont des PME. L'option privilégiée crée de nouvelles opportunités commerciales, notamment en ce qui concerne la rénovation des bâtiments, en stimulant la demande de technologies et systèmes liés à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables. Pour tirer pleinement parti des opportunités nouvelles nées d'un marché de la rénovation élargi, les PME devront mettre à niveau les compétences de leurs travailleurs sur le terrain. Cependant, les fabricants et les distributeurs de produits de construction assurent souvent des formations et la

plupart des pays prévoient également des aides financières (issues de fonds nationaux et européens) pour la formation continue des travailleurs de la construction.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Il ressort des calculs des coûts administratifs (effectués selon la méthode des coûts standard) que l'option privilégiée entraînera une réduction totale de la charge nette de 98,1 millions d'EUR par an (soit 981 millions pour la période 2020-2030), ce qui correspond à une réduction d'environ 108,5 millions d'EUR par an pour le secteur privé et à une légère amélioration (environ 10,4 millions d'EUR) pour le secteur public. La position d'ensemble du budget public s'améliorera légèrement sous l'effet du surcroît d'activité économique attendu. Du point de vue du revenu, de petites réductions se produiront dans les recettes provenant des accises et dans les prix de l'énergie au titre du système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Une réduction des recettes de TVA globales, qui comprennent la TVA sur l'énergie, est également à prévoir, tandis que les effets déflationnistes du scénario envisagé entraîneront une légère diminution des recettes fiscales à prix courants. En revanche, les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés augmenteront, grâce aux bénéfices supplémentaires que vaudra aux entreprises la réduction de leurs coûts énergétiques. Du point de vue des dépenses, les gouvernements verront leur facture énergétique réduite après la mise en œuvre des mesures proposées, et les économies réalisées serviront à financer les investissements dans l'efficacité énergétique.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Oui: l'atténuation de la précarité énergétique, qui se manifeste surtout dans les bâtiments vieux et non rénovés. D'après l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) réalisée par Eurostat, environ 10,8 % (soit 23,3 millions) des ménages sont en situation de précarité énergétique.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Les résultats de la mise en œuvre de la directive PEB seront évalués une fois tous les dix ans; le prochain réexamen devrait donc avoir lieu début 2028.