

**FR**

**TEN/723**

**Une vague de rénovations pour l’Europe**

**AVIS**Comité économique et social européen  
 **Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil,   
au Comité économique et social européen et au Comité des régions  
Une vague de rénovations pour l’Europe:   
verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie**

[COM(2020) 662 final]

Rapporteur: **Pierre Jean COULON**

Corapporteur**: Aurel Laurenţiu PLOSCEANU**

|  |  |
| --- | --- |
| Consultation | Commission européenne, 11/11/2020 |
| Base juridique | Article 304 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne |
|  |  |
| Compétence | Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l’information» |
| Adoption en section | 11/02/2021 |
| Adoption en session plénière | 24/02/2021 |
| Session plénière nº | 558 |
| Résultat du vote  (pour/contre/abstentions) | 212/0/5 |

# **Conclusions et recommandations**

## Le CESE se félicite de l’adoption par la Commission européenne d’une proposition de stratégie européenne intitulée «Une vague de rénovations pour l’Europe: verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie». Une telle stratégie relève d’une nécessité absolue et incontournable pour l’Union européenne et ses citoyens – une stratégie que le CESE entend soutenir et alimenter activement de ses réflexions et propositions.

## Le CESE considère en effet, qu’avec 40% de la consommation énergétique totale de l’Union européenne, les logements et autres bâtiments doivent faire l’objet d’une telle vague de rénovations impulsée par l’Union européenne, dans une démarche globale d’investissement de long terme, d’intérêt général, de développement durable, de protection de la santé incluant le traitement de l’amiante dans ces travaux, de transition verte et de mise en œuvre effective du socle européen des droits sociaux en matière de logement durable et abordable.

## Le CESE soutient ainsi la stratégie de vague de rénovation car il s’agit d’une démarche «win-win-win» pour l’Union européenne, une démarche triplement gagnante pour le climat, pour la relance par les emplois locaux induits, et enfin pour la lutte contre la pandémie, contre la précarité énergétique et pour la promotion de logements abordables pour tous, y compris les personnes vulnérables.

## Le CESE considère que cette stratégie, compte tenu de sa dimension particulière et de sa trajectoire à horizon 2050, nécessite de se voir dotée d’un cadre juridique et financier stable, lisible et adapté, tant par la mise en œuvre d’un fonds européen d’investissement dédié, de plans pluriannuels d’investissement, d’un nouveau «semestre vert», que par la construction d’un cadre juridique propre et adapté en matière, par exemple, d’aides d’État, de taux de TVA applicables, de marchés publics, de prêts hypothécaires «verts», de normes de performance énergétique.

## Le CESE demande à la Commission de mettre en œuvre des dispositifs d’incitation à la constitution, au niveau local, de filières d’industrialisation des processus de rénovation thermique et de leur massification, tout en constituant un nouveau «Erasmus de la rénovation thermique 2050», de façon à attirer les jeunes Européens vers ces nouveaux emplois d’avenir.

## Le CESE demande également d’inciter les États membres, à l’exemple du programme ELENA de la BEI, à mettre en œuvre des services publics de diagnostic, d’assistante technique et de conseil, notamment à destination des ménages, de façon à éviter toute pratique abusive de démarchage et d’escroquerie des dispositifs de soutien à la rénovation thermique.

## Le CESE considère surtout que cette stratégie doit permettre à l’Union européenne de se rapprocher de ses citoyens et de leurs territoires par une communication adaptée des dispositifs en vigueur et de leurs modes d’accès.

## Le CESE demande une véritable synergie entre l’Observatoire du parc immobilier et l’Observatoire de la précarité énergétique.

# **Observations générales**

## Le CESE se félicite de l’adoption par la Commission européenne de la communication «Une vague de rénovations pour l’Europe: verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie». La rénovation à grande échelle des bâtiments dans l’Union européenne – logements privés et sociaux, bâtiments publics et à usage professionnel – relève aujourd’hui d’une nécessité absolue, compte tenu de l’insuffisance structurelle des investissements de long terme en la matière, et face aux conséquences climatiques, environnementales, économiques et sociales, compte tenu des coûts de non-action en la matière.

## Le Comité soutient cette stratégie proposée par la Commission sur la base de l’objectif de neutralité climatique, de l’application des principes de circularité, de la contribution aux objectifs de développement durable et à la compétitivité de l’Europe, de la protection du patrimoine culturel et surtout du droit de chacun à disposer d’un logement abordable, vivable, accessible et sain, conformément au principe 19 du socle européen des droits sociaux.

## Avec 40 % de la consommation énergétique totale de l’Union européenne, les logements et autres bâtiments doivent faire l’objet d’une vague de rénovations, dans une démarche globale d’investissement de long terme d’intérêt général, de développement durable et de transition verte.

## La pandémie a par ailleurs mis en exergue le rôle clé des logements dans la gestion sanitaire de la crise et la nécessité de repenser leur usage, et par conséquent leur conception, compte tenu des contraintes de confinement.

## La pandémie a surtout mis en lumière l’inacceptable lien entre la salubrité des logements, la précarité énergétique et la résilience à la pandémie.

## La stratégie de vague de rénovations des bâtiments relève ainsi d’une démarche «win-win-win» par l’importance de sa contribution efficace à la lutte pour le climat, par le volume d’investissements de long terme et d’emplois locaux qu’elle peut induire et qui peuvent contribuer activement à la relance, ainsi que par la lutte contre la précarité énergétique et la promotion de la cohésion et de l’inclusion sociales, grâce au développement d’une offre de logements abordables pour les citoyens de l’Union européenne.

## La vague de rénovations des bâtiments doit, par conséquent, être alimentée par des vents et des courants permanents et convergents, tant en matière de réglementation et d’aide de l’Union européenne qu’en matière de plans pluriannuels d’investissement des États membres. Ceux-ci doivent être à la fois lisibles et accessibles tout en prenant en considération la diversité des acteurs et de leur logique propre d’investissement, allant des ménages européens occupant leur propre logement, en pleine propriété ou en copropriété, aux ménages mettant en location un ou plusieurs logements sur le marché, aux organismes de logements sociaux régis par des missions particulières d’intérêt général et des obligations de service public qui en découlent, aux autorités publiques et à leurs bâtiments publics, aux bâtis historiques protégés ou encore aux entreprises et leurs immeubles. Autant de «surfeurs» potentiels sur la vague de rénovations qu’il faudra convaincre d’investir à long terme dans leurs logements et autres bâtiments d’ici à 2050 par des mécanismes de financement adaptés à la nature des bâtiments, alliant des prêts à long terme ou «prêts verts», des garanties publiques et d’incontournables subventions à fonds perdus notamment pour les ménages.

## La vague de rénovations des bâtiments devra surtout être portée par un mouvement européen d’industrialisation et de massification des opérations au niveau local, de façon à réduire les coûts de la rénovation et la durée de réalisation des travaux pour les ménages occupants les logements, par une externalisation des processus et leur numérisation. Cette industrialisation devra s’accompagner de nouveaux modèles constructifs fondés sur des obligations techniques et des normes de construction adaptées, et surtout d’une campagne européenne de valorisation de cette nouvelle filière et de ces nouveaux emplois potentiels auprès des jeunes générations par le lancement d’un «Erasmus de la rénovation thermique 2050» que le Comité appelle de ses voeux. Une vigilance particulière devra également être assurée face aux risques de dumping social inhérents à ces externalisations et autres modes de sous-traitances des travaux.

## La Commission doit à la fois assurer la convergence des dispositions existantes, des dispositions à réviser et des propositions de nouvelles dispositions, non seulement en direction des États membres et de leurs stratégies d’investissement à long terme, mais également en direction des ménages, bailleurs sociaux, autorités publiques et entreprises, autant de décisionnaires finaux des actes individuels d’investissement de long terme qui viendront nourrir la déferlente jusqu’en 2050 selon leur logique propre.

## Cette nécessaire convergence vaut autant pour les révisions des dispositions existantes en matière, par exemple, de directive relative à la performance énergétique des bâtiments, de marchés publics ou de régimes d’aides d’État d’application, notamment pour le logement social, de taux spécifique de TVA applicable, de crédit hypothécaire «vert», mais également des dispositions et éléments de conditionnalité du plan européen de relance NextGenerationEU et de la politique de cohésion 2021-2027 qui doivent être lisibles pour les ménages européens cibles. Ce plan de relance doit être redynamisé par une véritable politique de propositions et recommandations concrètes ainsi que par une démarche de coordination des observatoires nationaux existants

## Le Comité demande à ce que l’Observatoire européen du parc immobilier travaille en symbiose avec l’Observatoire de la précarité énergétique.

## Le Comité demande à ce que soit organisé dans les États membres un service public de promotion de la vague de rénovation thermique, de diagnostic et d’assistance technique aux opérations de rénovation thermique, notamment en direction des ménages, de façon à éviter toute pratique malveillante en matière de commercialisation abusive de travaux de rénovation.

# **Observations – Stimuler la rénovation des bâtiments en vue de la neutralité climatique et de la relance**

## La rénovation à grande échelle des bâtiments dans l’Union européenne – logements privés et sociaux, bâtiments publics et à usage professionnel – relève aujourd’hui d’une nécessité absolue compte tenu de l’insuffisance structurelle des investissements de long terme en la matière, et face aux conséquences climatiques, environnementales, économiques et sociales.

## Le Comité partage l’analyse de la Commission quant à l’urgence climatique qu’il y a d’agir en matière de rénovation de logements et autres bâtiments, et quant à l’opportunité de saisir la crise de la COVID-19 pour les repenser, les réaménager et les moderniser dans une démarche «win-win-win» environnementale, sociale et économique. Il s’agit en effet d’une chance unique d’agir à la fois pour la neutralité climatique, pour la reprise et pour la cohésion sociale.

## Le Comité tient à soulever la question de la diversité des bâtiments concernés, et notamment la diversité des logements à rénover, qui vont des maisons individuelles aux grands ensembles d’immeubles construits sous la période soviétique ou encore aux banlieues populaires. Dans cette immense diversité de logements existants, les blocs d’immeubles d’Europe orientale, les maisons très anciennes des centres-villes sous-évalués, les logements situés à la périphérie des villes ou dans les espaces ruraux peuvent bénéficier d’un traitement prioritaire spécifique. Le parc immobilier étant frappé d’obsolescence et nécessitant des opérations de rénovation, tant pour améliorer la qualité de vie des habitants que pour introduire certaines avancées au plan technique, il est nécessaire de garantir l’accès au financement pour lesdits habitants, puisqu’il s’agit là actuellement d’un obstacle majeur à la rénovation. De même, l’accessibilité des personnes handicapées devra être prise en compte. L’Union européenne doit également saisir cette opportunité d’action à grande échelle pour se rapprocher de ses citoyens et de leur territoire par une communication adaptée.

## Le Comité soutient l’objectif proposé de doubler le taux annuel de rénovation énergétique des logements et autres bâtiments d’ici à 2030 tout en stimulant les rénovations lourdes, soit 35 millions d’unités d’ici à 2030, tout en le maintenant afin d’atteindre la neutralité climatique à l’échelle de l’UE d’ici à 2050. Idéalement, ce doublement devrait pouvoir être dépassé et tendre vers un triplement.

## Le Comité souligne l’ambition de cet objectif, sa projection à 30 ans, ainsi que la nécessité de procéder en profondeur à la mise en cohérence des dispositifs législatifs et réglementaires existants en la matière et des mécanismes de soutien financier aux ménages concernés, aux bailleurs sociaux, aux autorités publiques et autres propriétaires de bâtiments concernés, autant d’investisseurs potentiels à convaincre d’investir à long terme dans des logiques et des capacités propres. L’articulation en cours de montage par les États membres et leurs autorités de gestion régionales entre l’instrument de relance NextGenerationEU et la politique de cohésion 2021-2027 en témoigne.

# **Observations – Principes clés pour la rénovation des bâtiments à l’horizon 2030 et 2050**

## Le Comité souscrit à la nécessité d’adopter une stratégie globale et intégrée associant les acteurs concernés sur la base de sept principes: primauté de l’efficacité énergétique, accessibilité financière, décarbonation et intégration des énergies renouvelables, cycles de vie et circularité, normes élevées en matière de santé et d’environnement, défis des transitions verte et numérique, et enfin respect de l’esthétique et de la qualité architecturale.

## Le Comité tient à souligner l’importance particulière à accorder, conformément au principe 19 du socle européen des droits sociaux, à l’accessibilité financière des logements et des investissements à réaliser par les ménages concernés, qu’ils soient propriétaires-occupants, locataires ou copropriétaires en copropriété dégradée, notamment dans le traitement des passoires thermiques et de la lutte contre la précarité énergétique, mais également par les bailleurs sociaux dont les niveaux de loyer relèvent d’obligations de service public d’accessibilité financière imposées conformément aux missions particulières de service public imparties par les États membres.

## Le CESE souligne que l’isolation des murs creux et des sols représente la mesure d’économie de CO2 la plus simple et la moins coûteuse de toutes. Mais même ces mesures relativement bon marché restent trop chères pour bien des propriétaires de logements, et ce, malgré la baisse des coûts de l’énergie qu’ils produisent. C’est pourquoi le CESE préconise que les gouvernements nationaux mettent en place un régime pour subventionner ces mesures. Les calculs effectués aux Pays-Bas montrent qu’une subvention de 2 000 EUR par logement suffit à leur mise en œuvre. Outre la réduction substantielle des émissions de CO2, un tel régime est également un gros pourvoyeur d’emplois dans le secteur de la construction gravement touché par la COVID-19. Il en est de même en France par la généralisation récente à l’ensemble des ménages de la prime à la rénovation thermique de leur logement « MaPrimeRenov ».

## Il convient aussi de suivre les conclusions et recommandations de l’avis du CESE «Travail avec l’amiante dans la rénovation énergétique» afin de promouvoir lors des processus de rénovation énergétique et chaque fois que cela est nécessaire et possible l’élimination de l’amiante[[1]](#footnote-1).

# **Observations – Des rénovations plus rapides et plus lourdes pour des bâtiments de meilleure qualité**

## Le Comité partage l’analyse de la Commission quant aux multiples obstacles aux décisions individuelles d’investissement et à la complexité de l’accès aux financements, notamment au niveau local – une complexité qui vaut autant pour les dispositifs nationaux que pour les fonds structurels, notamment dans la phase d’instruction des projets, mais également compte tenu des délais de paiement des aides. Cette complexité et ces dysfonctionnements doivent être levés en priorité pour atteindre les objectifs fixés, y compris dans le cadre de la mise en œuvre dès 2021 des dispositions propres à la politique de cohésion 2021-2027.

## Le Comité prend note du recensement de ces obstacles par la Commission dans le cadre de sa consultation publique et des propositions en matière de renforcement de l’information, de sécurité juridique et d’incitations à investir, de financement suffisant et bien ciblé, de capacité à préparer et à mettre en œuvre les projets, de promotion de rénovations globales et intégrées, d’adaptation de l’écosystème à la rénovation durable et, enfin, d’utilisation de la rénovation comme levier contre la précarité énergétique et pour la promotion de logements abordables au moyen d’une initiative européenne spécifique. Ces propositions doivent être mises en œuvre conformément à un principe de simplicité, de combinaison préétablie de financements complémentaires mobilisables par les autorités publiques et de proportionnalité des contrôles d’aides d’État.

## Le Comité soutient la proposition de la Commission de mandater l’Observatoire européen du parc immobilier pour la gestion d’un répertoire européen de la performance énergétique et le soutien à l’élaboration d’incitations en la matière. Cet Observatoire devra travailler de concert avec l’Observatoire de la précarité énergétique, qui doit être redynamisé à cette occasion.

## Le Comité reconnaît le caractère tout à fait particulier de la situation actuelle en matière de mobilisation potentielle de ressources européennes pour la rénovation thermique dans le cadre de l’instrument de relance NextGenerationEU, d’une part, et de la politique de cohésion 2021-2027, d’autre part. Il existe pas moins de 13 dispositifs pouvant contribuer à cofinancer la rénovation thermique, soit par des subventions à fonds perdus soit par des prêts de long terme à taux privilégiés et des garanties publiques.

## Le Comité considère que cette situation exceptionnelle doit conduire l’Union européenne, en plus de formuler des objectifs quantitatifs de rénovations, à renforcer les États membres et leurs programmes annuels d’investissement dans la rénovation thermique, ainsi qu’à assurer une évaluation de ces programmes sur une base annuelle dans le cadre du Semestre européen, par la mise en place d’une «gouvernance verte» propre, aux côtés de la gouvernance économique ou selon la méthode ouverte de coordination.

## Le Comité considère que cette situation unique doit également être mise au service de la lutte contre la précarité énergétique et de son éradication par son caractère prioritaire dans la mobilisation des financements. L’Observatoire européen de la précarité énergétique doit être renforcé dans ses missions et se placer à la tête d’un réseau européen d’observatoires de la précarité énergétique des États membres.

## Le Comité souhaite cependant sensibiliser la Commission à la difficulté des investisseurs potentiels, notamment les ménages et les bailleurs sociaux, à combiner ces différents canaux de financement et à les articuler par rapport aux différentes réglementations, assiettes éligibles et contrôles applicables. Compte tenu de l’horizon 2050, il conviendrait d’unifier ces dispositifs de façon à les rendre plus lisibles et accessibles aux ménages et autorités publiques cibles.

## Compte tenu de la durée d’investissement en question et de l’objectif 2050, le Comité propose à la Commission d’étudier, à des fins de simplification et de lisibilité pour les ménages européens concernés, la faisabilité d’un fonds d’investissement spécifique porté par la Banque européenne d’investissement (BEI), assurant à la fois l’assistance technique, la combinaison des dispositifs existants et la garantie de continuité de son action à l’horizon 2050.

## Le Comité soutient la démarche de la Commission de réviser dans ce sens les régimes d’aides d’État applicables aux investissements en rénovation thermique. Ces régimes d’aides d’État à la rénovation thermique doivent être simplifiés de façon à ne pas constituer un obstacle aux décisions d’investissement compte tenu de leur nécessité absolue. Le Comité se félicite également de la décision de la Commission d’évaluer en 2021 la décision 2012/21/UE relative aux aides d’État sous la forme de compensation de service public. Les aides à la rénovation thermique des logements sociaux relèvent en effet de ce régime applicable à l’exécution d’obligations de service public.

## Le Comité soutient la proposition de la Commission de lancer une initiative européenne pour le logement abordable en finançant 100 projets phares innovants et participatifs axés sur la rénovation globale de quartiers de logements sociaux afin de servir de modèle à un développement à grande échelle dans l’Union européenne. Compte tenu de la capacité des bailleurs sociaux à investir en leur qualité de services d’intérêt économique général et avec l’appui de la BEI, la massification des opérations et l’industrialisation des dispositifs de rénovation des immeubles conduisent non seulement à créer des emplois locaux, mais également à réduire les coûts de la rénovation pour les autres logements et les bâtiments publics par la constitution de nouvelles filières industrielles locales.

## Le Comité propose à la Commission, sur la base de l’expérience ELENA, et avec l’appui de la BEI, d’inciter les États membres à organiser un service public d’assistance technique aux opérations de rénovation thermique, notamment en direction des ménages concernés, afin d’éviter les pratiques abusives de démarchage et d’escroquerie déjà observées dans certains États membres en matière de travaux de rénovation thermique.

## Le Comité soutient pleinement la démarche de «Nouveau Bauhaus européen» lancée par la présidente von der Leyen lors de son discours sur l’état de l’Union et développée dans la communication, qui rassemblera des professionnels de plusieurs disciplines pour penser les bâtiments de demain et réinventer le mode de vie durable du futur. Le Comité invite l’ensemble des acteurs concernés à prendre part à la consultation publique lancée par la Commission.

Bruxelles, le 24 février 2021

Christa SCHWENG  
Présidente du Comité économique et social européen

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. [JO C 240 du 16.7.2019, p. 15](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2019:240:SOM:FR:HTML) [↑](#footnote-ref-1)