

— LE PARC BÂTI EN ESPAGNE FACE AUX ENJEUX ÉNERGÉTIQUES

Xavier Casanovas, Professeur
Université Polytechnique de Catalogne
Président de l'association RehabiMed

Courriel :
xavica@apabcn.cat

RÉSUMÉ

Le secteur de la construction de logements a été fortement spéculatif en Espagne au détriment de la réhabilitation et du renouvellement urbain. Le parc existant et les quartiers anciens sont donc aujourd'hui fortement dégradés avec des habitants démunis, voire en situation de précarité ou de pauvreté. Il est urgent de créer un cadre législatif et réglementaire favorable à la réhabilitation, et qui respecte les exigences des directives européennes (notamment au regard de l'efficacité énergétique). Ceci permettra par ailleurs au secteur de la réhabilitation de redynamiser l'économie espagnole et de créer des emplois.

MOTS-CLÉS

Réhabilitation énergétique, stratégie de réhabilitation énergétique nationale.

ABSTRACT

The housing construction sector in Spain was highly speculative and came at the expense of rehabilitation and urban regeneration. The existing building stock and the old neighbourhoods are now severely degraded with their

inhabitants in either precarious situations or poverty. It is of utmost urgency to create a legislative and regulatory framework for rehabilitation to meet European directive requirements (particularly with regard to energy efficiency). This would allow the rehabilitation sector to revitalize the Spanish economy and create jobs.

KEYWORDS

Energy efficiency upgrades, retrofit national strategy.

—

Les premières initiatives favorisant la réhabilitation en Espagne ont été lancées au milieu des années 1980. Cependant, l'activité de réhabilitation a stagné et a toujours eu jusqu'à aujourd'hui un rôle mineur. Alors qu'en moyenne la réhabilitation résidentielle moyenne représentait en Europe autour de 50 % de l'activité du secteur du bâtiment, atteignant dans certains pays jusqu'à 70%¹, ce taux n'a jamais été atteint en Espagne. Si on se réfère aux données du Ministère de l'Habitat, la situation serait dramatique (moins de 10%). D'autres indicateurs plus fiables de l'activité contredisent ces chiffres et sont beaucoup plus optimistes. Nous pouvons sans doute estimer qu'un ratio de 20 % de l'activité du secteur en moyenne sur les 30 dernières années est proche de la réalité. L'Espagne a ainsi l'un des parcs résidentiels les plus jeunes d'Europe. Plus de

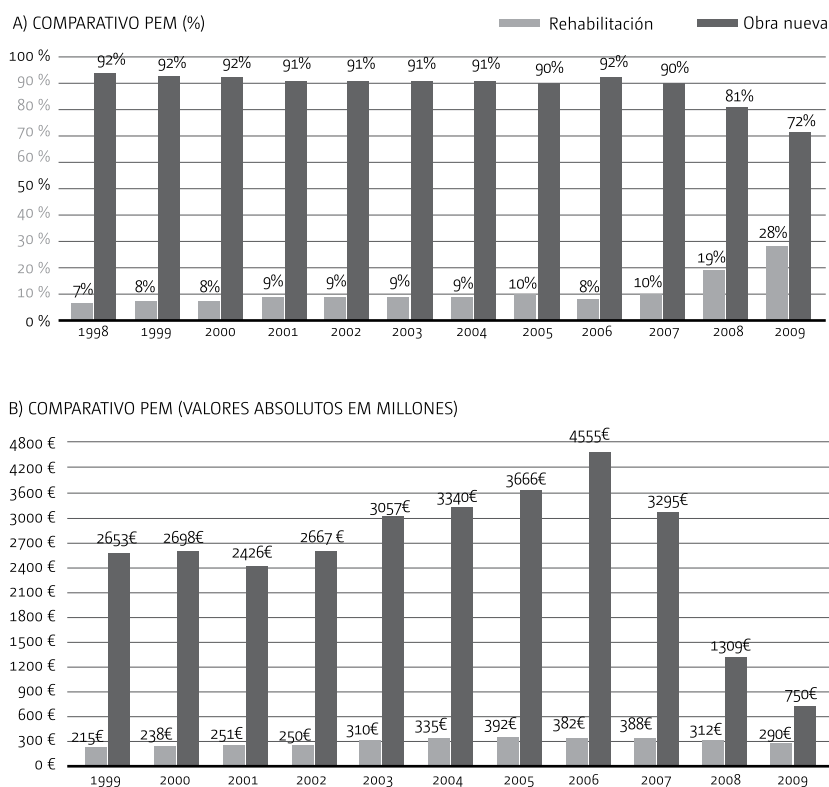


Figure 1 : Comparaison du chiffre d'affaires de la réhabilitation par rapport à la construction neuve en pourcentage (a) et en valeur (b).

Source CAATEEB

1 Cf. www.euroconstruct.org

la moitié des logements espagnols ont été construits après 1970, alors qu'en Allemagne ces derniers ne représentent qu'un quart du parc.

— UN PARC RÉSIDENTIEL ET DES QUARTIERS EN DÉSHÉRENCE, DES INÉGALITÉS SOCIALES ACCRUES

La faiblesse de la réhabilitation pendant ces dernières décennies explique la dégradation de l'ensemble du secteur du bâtiment en Espagne. Il y a aujourd'hui en Espagne un important parc résidentiel très ancien et obsolète avec un million et demi de logements de plus de cent ans. Par ailleurs quatre millions de ménages ont plus de 50 ans et ont construit leur logement avant ou juste après la guerre.

La spéculation immobilière exacerbée a accru les inégalités sociales. En effet le parc récent abrite les ménages les plus aisés tandis que le parc ancien, parfois centenaire, dégradé, voire très fortement dégradé, ne répond pas aux normes de confort ni de sécurité d'aujourd'hui et abrite les ménages les plus pauvres. La faiblesse du secteur de la réhabilitation du parc résidentiel et du renouvellement urbain a également des impacts sur la qualité de vie dans les quartiers. Les centres historiques, de nombreuses extensions urbaines et les banlieues présentent des lacunes importantes sur les questions environnementales, urbaines (ou fonctionnelles) et sociales relatives à la sécurité, à la santé, à la cohésion sociale et à l'environnement. L'étude sur les quartiers vulnérables en Espagne du Professeur Agustín Hernández Aja de l'ETSAM a identifié environ 900 quartiers en situation extrême. Quant au Plan métropolitain de Barcelone, il a estimé que 55 % de la superficie construite présente un déficit de qualité urbaine. Outre les problèmes sociaux et économiques, outre le mauvais état du bâti, ces quartiers ont aussi des espaces publics très dégradés. Tout ceci explique les mauvaises performances environnementales et notamment énergétiques non seulement des bâtiments résidentiels en Espagne, mais aussi des quartiers et des villes.

Par ailleurs, outre le non respect du droit constitutionnel concernant l'accès à un logement convenable pour une partie importante de la population, la dynamique du marché du logement et le poids des promoteurs immobiliers face au marché éclaté de la location ont fait du logement un marché spéculatif, qui a généré une pénurie de logements abordables et de qualité. Il y a aujourd'hui plus d'un million de logements neufs à vendre, mais leur coût est trop élevé pour les ménages qui cherchent un logement, et plus particulièrement pour certaines catégories de ménages (les plus de 65 ans et les plus jeunes).

Ce phénomène est particulièrement crucial du fait de la faiblesse du parc social espagnol. En effet les logements sociaux espagnols ont les loyers les plus

bas d'Europe et le parc social ne comporte que 200 000 logements, soit moins de 1% du parc résidentiel total (l'équivalent du parc résidentiel locatif de la ville de Berlin).

Environ 14 millions de ménages ont un logement nécessitant une réhabilitation et pour 7 millions d'entre eux ces travaux sont urgents : ceci concerne plus particulièrement les bâtiments construits à l'époque du grand développement économique avec des moyens techniques précaires et une très faible capacité économique : ces bâtiments et ces logements sont de faible qualité constructive et thermique.

— RÉHABILITER PERMETTRAIT DE SURMONTER LA CRISE

Aujourd'hui, l'Espagne est plongée dans un contexte d'instabilité et d'incertitude économique importante, avec de grandes transformations sociales ainsi que des risques environnementaux imprévisibles.

Il est essentiel de repenser le modèle de développement d'une façon globale, surtout dans le secteur de la construction, d'identifier les futurs défis et les solutions permettant de répondre aux nouvelles exigences d'habitabilité (sécurité, confort) et d'efficacité énergétique.

Certes, la réhabilitation a subi une baisse significative d'activités, mais pas de façon aussi drastique que la construction neuve. De plus, cette situation de crise généralisée a réveillé l'intérêt de tous pour la réhabilitation, laquelle est perçue aujourd'hui comme une bouée de sauvetage au milieu de la tempête alors que, pendant le boom immobilier, personne ne s'intéressait au patrimoine bâti.

Cependant il s'agit aujourd'hui de prendre enfin les mesures structurelles qui permettront à la réhabilitation d'apporter une garantie de stabilité au secteur du bâtiment. Il ne s'agit pas uniquement de sortir de la crise pour retomber, dès la reprise économique, dans la spéculation immobilière. Il s'agit de s'engager dans un processus cohérent et structuré d'amélioration du parc bâti à moyen terme, ce processus devant permettre à l'Espagne de recréer des emplois d'une part et de respecter ses engagements environnementaux d'autre part.

— LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RÉHABILITATION

La pratique urbanistique et la réglementation sont conçues en Espagne pour la construction neuve et l'extension urbaine, ce qui a conduit à négliger complètement le renouvellement urbain et la restructuration des centres anciens, qui se sont considérablement dégradés. Les subventions et aides publiques,

souvent importantes, se sont aussi concentrées sur la construction neuve et ont donc aussi contribué à creuser l'écart entre le développement de la construction neuve et celui du renouvellement urbain et de la réhabilitation. Le Code Technique du Bâtiment (CTE) est à l'origine de conflits dans tous les projets d'intervention sur les bâtiments existants (et il n'a intégré que très récemment des préoccupations environnementales, notamment vis-à-vis du changement climatique et des émissions de CO₂).

Par ailleurs de nombreuses collectivités ont vendu leurs terrains pour faire face à leurs besoins financiers endémiques, accentuant ainsi à la fois la pression foncière et le manque de logements sur le marché locatif. 86 % des ménages sont propriétaires de leur logement et l'accès au logement n'est souvent possible que par l'acquisition d'un logement, ce qui accroît les inégalités sociales, les propriétaires n'ayant souvent pas les moyens financiers de réhabiliter ni même parfois d'entretenir leur logement.

Les acteurs du secteur de la réhabilitation se sont donc organisés tant bien que mal, leurs interventions étant fragmentaires et partielles, sans approche globale ni cohérence, ce qui réduit considérablement l'efficacité des investissements. Une grande partie des travaux de réhabilitation ne sont que des travaux d'entretien. La réhabilitation n'est pas perçue par les propriétaires comme essentielle pour redonner non seulement du confort mais aussi de la qualité (structurelle, d'usage, en terme d'image, etc.) et donc de la valeur foncière aux bâtiments et aux logements. Tout ceci a généré de grandes difficultés pour agir sur le parc et les quartiers existants.

Le secteur de la réhabilitation a ses propres objectifs et nécessite un cadre légal et réglementaire spécifique et des outils de gestion adaptés pour pouvoir faire face de manière efficace et dans les meilleures conditions, aux nouvelles exigences de confort et de sécurité. Or celui-ci est aujourd'hui à la fois partiel et complexe, tant dans la planification urbaine (urbanisme réglementaire) que dans le secteur du bâtiment. Il est de plus incohérent, voire contradictoire entre les différentes échelles administratives (État, régions autonomes et municipalités), ceci constituant un frein puissant et difficilement contournable.

— UN CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE APPROPRIÉ POUR TENDRE VERS LA VILLE DURABLE

La législation espagnole sur l'aménagement et le bâtiment n'a pas intégré les principes du développement durable, de l'équité sociale, de l'efficacité énergétique. De plus les lois sur les condominiums et la location entravent et paralysent les procédures de renouvellement urbain et de réhabilitation des bâtiments. Un des outils les plus puissants que les gouvernements ont à leur

disposition pour orienter le marché et faire une politique sociale est la politique fiscale. Mais celle-ci n'est pas utilisée pour promouvoir la réhabilitation, notamment énergétique du parc existant.

Des directives européennes concernent la réhabilitation des bâtiments existants, notamment sur l'efficacité énergétique des bâtiments, mais la réglementation espagnole n'a toujours pas intégré ces exigences.

La planification urbaine et l'urbanisme réglementaire et opérationnel doivent tendre vers la ville durable (compacte, accessible à tous (notamment pour le logement), complexe...). Le quartier est une échelle stratégique pour relever ces nouveaux défis, à la fois économiques, sociaux et environnementaux (avec notamment les trois R : réduire, réutiliser et recycler) ; il est urgent de définir et de mettre en oeuvre, avec les différents acteurs concernés, dont les habitants et usagers, des politiques, des stratégies et des démarches de développement urbain durable.

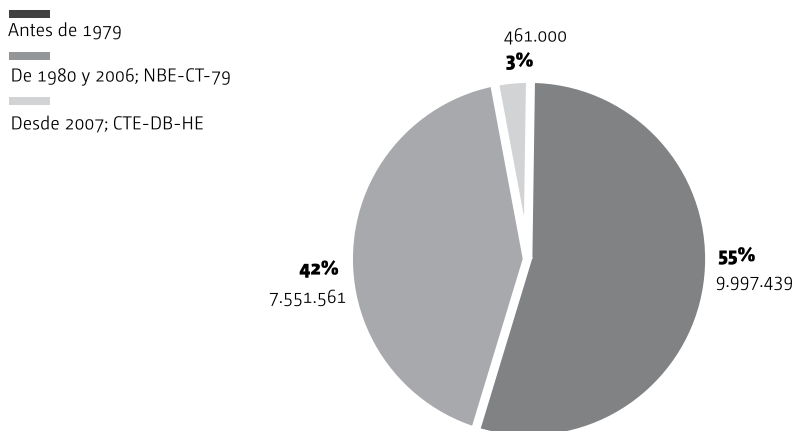
— LA RÉHABILITATION COMME TREMLIN POUR CRÉER DES EMPLOIS ET REDYNAMISER L'ÉCONOMIE ESPAGNOLE

L'élaboration de stratégies et la mise en œuvre de démarches et de projets de renouvellement urbain et de réhabilitation intégrant les principes du développement durable peuvent être considérées comme un secteur stratégique pouvant contribuer à la reprise économique en Espagne. Pour ce faire, il faudrait une série de changements importants liés aux services juridiques, administratifs et techniques à chacun des trois niveaux administratifs (national, régional et local) qui existent en Espagne.

Dans le contexte urbanistique, il faut développer un cadre législatif pour réglementer l'intervention sur les tissus existants et définir des outils d'intervention efficaces dans les quartiers dégradés, les centres historiques, etc. La réhabilitation et la transformation durable des quartiers devraient être des priorités absolues, au sein de stratégies territoriales coopératives, associant l'ensemble des acteurs, dépassant le modèle classique de l'incitation et de subventions isolées ou individuelles, afin de lutter contre l'exclusion sociale et de garantir le droit au logement. Il faut permettre aux syndicats de copropriété de décider des travaux à la majorité qualifiée (et non à l'unanimité). Il faut favoriser les interventions sur l'ensemble du bâtiment. Les possibilités d'économie d'énergie, et donc souvent de hausse du pouvoir d'achat, sont très importantes sur le bâti existant.

Il s'agit d'élaborer de nouveaux outils, à commencer par des outils législatifs et réglementaires adaptés aux stratégies territoriales de renouvellement

NÚMERO DE VIVIENDAS PRINCIPALES SEGÚN PERIODO Y NORMATIVA VIGENTE



CONSUMO Y AHORRO POSIBLE SEGUN PERIODO (KWH AÑO)

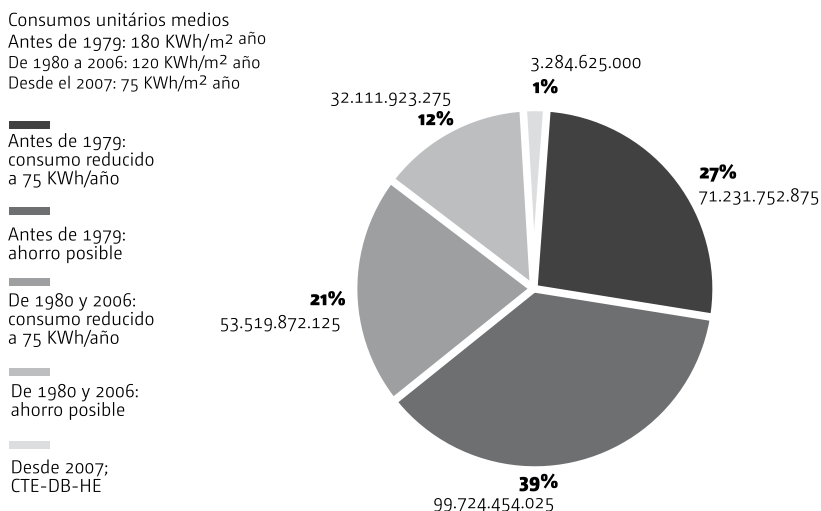


Figure 2 : Analyse de l'impact potentiel de la réhabilitation du parc immobilier espagnol sur les économies d'énergie en fonction de la date de construction des bâtiments

Source CAATEEB

urbain, de transformation durable des quartiers et de réhabilitation du parc existant. Il s'agit également de redéfinir le rôle des différents acteurs.

Très peu d'informations sont aujourd'hui disponibles en Espagne sur le parc existant. Or il est nécessaire de disposer d'informations sur le parc (état, performances, consommation, occupation, usage...) afin d'élaborer un diagnostic précis de la situation actuelle, y compris sur la dynamique du marché du logement (besoins, demande, diversité et qualité de l'offre, accessibilité, régimes de propriété...). Cette évaluation doit comprendre une estimation des impacts environnementaux évités (du fait du choix de la réhabilitation plutôt que la construction neuve) : énergétiques (énergies grises, CO₂), matériaux, déchets... On compte plusieurs initiatives, parmi lesquelles «Cambio Global 2020/50 Sector edificación» de l'Universidad Complutense de Madrid qui démontre la nécessaire restructuration du secteur face au défi de la durabilité, WWF qui demande la réhabilitation d'un million de maisons dans l'année pour lutter contre le changement climatique, l'entreprise Climate Strategy & Partners dans «Financement des améliorations énergétiques des bâtiments» qui soulève des alternatives de financement pour la réhabilitation énergétique de l'Espagne, ou le GTR (Groupe de travail sur la Réhabilitation) qui a formulé des propositions complètes et précises.

— LES PROPOSITIONS DU GTR (GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉHABILITATION) : UN CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE SPÉCIFIQUE À LA RÉHABILITATION

Le GTR propose que le secteur du bâtiment retrouve son rôle de catalyseur pour l'économie espagnole en dynamisant la réhabilitation afin de sortir de la crise actuelle. Dix millions de logements construits avant 2001 seraient ainsi réhabilités d'ici 2050 avec un objectif de réduction des consommations et de performance énergétique importante (niveau BBC), ce qui nécessiterait un investissement compris entre 5 et 10 milliards d'euros par an pour la réhabilitation annuelle de 250 à 450 000 résidences principales par an et devrait générer plus de 100 000 emplois. Cette réhabilitation porterait sur trois domaines essentiels :

- l'efficacité énergétique et plus généralement une utilisation rationnelle des ressources,
- les performances techniques pour garantir la sécurité et améliorer le confort des logements,
- l'accessibilité des logements.

L'investissement nécessaire sera fourni par plusieurs sources : l'épargne des ménages, des institutions financières, des sociétés de services énergétiques

CONSUMO POR M² DEL PARQUE DE EDIFICIOS EM ESPAÑA

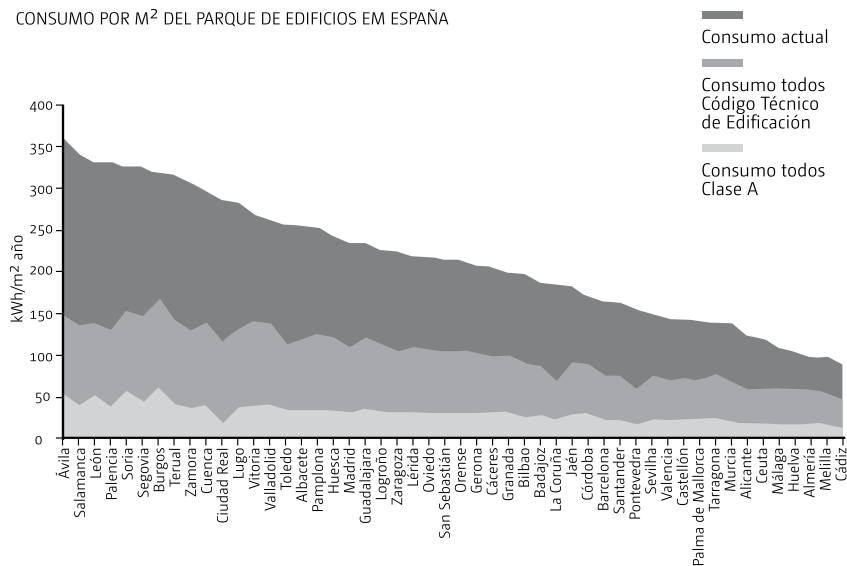


Figure 3 : Potentiel d'économie d'énergie du parc bâti espagnol

Source : Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España

(ESCO), les compagnies énergétiques et le gouvernement. Par exemple, on estime les économies à plus de 177 000 millions d'euros d'ici à 2050 (réduction des consommations d'énergie et des émissions de CO₂).

Le rapport propose un plan d'actions à l'horizon de 2012 vers 2050, tout en répondant aux objectifs européens de 2020. Cela signifie la réhabilitation de 300 000 logements en moyenne annuelle entre 2012 et 2020, de 350 000 entre 2021 et 2030 et de 250 000 de 2031 à 2050. Les objectifs énergétiques de ces actions sont la réduction de 80% de la demande pour la climatisation (été et hiver) et une diminution de 60% des consommations pour l'eau chaude sanitaire, le remplacement des chaudières et l'installation de panneaux solaires. Il s'agit donc d'un plan d'actions en quatre étapes :

2012-2014 : Elaboration d'un nouveau cadre juridique et réglementaire pour le moyen et le long terme, en ciblant les typologies de bâtiment pour lesquelles l'urgence est manifeste. C'est aussi un temps dédié à la formation et à la sensibilisation.

2014-2020 : Activité intense avec des actions de réhabilitation sur une partie importante du parc en vue d'atteindre 35% des objectifs.

2020-2030 : Réhabilitation de logements afin d'améliorer leur efficacité énergétique dans un cadre juridique, réglementaire et financier approprié.

2030-2050 : Réhabilitation de 3 % des logements à un rythme de 300 000 logements par an afin de réduire progressivement les consommations (jusqu'à 50 %) d'ici la fin de la période.

— BIBLIOGRAPHIE

Casanovas, Xavier Ed. (2010) Congreso internacional. Rehabilitación y Sostenibilidad. El futuro es posible. Documentos de debate. Barcelona: CAATEE.

Cuchí, Albert et Sweatman, Peter (2012). Informe GTR 2012. Una visión-país para el sector de la edificación en España. Madrid : GTR.

Cuchí, Albert et Sweatman, Peter (2011). Una visión-país para el sector de la edificación en España. Madrid : GTR.

GBCe (2010). Cambio global España 2020/50. Sector edificación. Madrid :GBCe/ASA/cceim.

Ministerio de Vivienda de España (2010). Informe sobre el sector de la vivienda en España. Madrid.

WWF (2012). Retos y oportunidades de financiación para la rehabilitación energética de viviendas en España. Madrid.