

Le MoPEC 2014 – Une étape importante pour la concrétisation de la Stratégie énergétique 2050

Le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC)

Le MoPEC constitue pour l'essentiel un ensemble de prescriptions énergétiques en matière de construction. Il regroupe des recommandations visant à promouvoir les mesures d'optimisation de l'efficacité énergétique dans les bâtiments ainsi que des recommandations en matière de planification énergétique. Le MoPEC se base sur l'art. 89, al. 4 de la Constitution fédérale et sur la législation fédérale en matière d'énergie.

Le MoPEC constitue un recueil de recommandations quant à la mise en œuvre concrète de la législation cantonale en matière d'énergie et de construction. Il est également la somme des expériences réalisées par les cantons en matière d'exécution. Sa structure modulaire laisse une certaine marge de manœuvre aux cantons, qui peuvent ainsi l'appliquer en tenant compte de leurs particularités. Les recommandations émises en 2008 (MoPEC 2008) ont été révisées à plusieurs reprises dans le cadre d'un processus long et intensif de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK). Dans l'intervalle, des experts ont été entendus. Après la présentation de l'avant-projet du MoPEC révisé (MoPEC 2014), une vaste consultation d'experts a été organisée. Au total, ce sont plus de 100 prises de positions et 2000 suggestions internes et externes qui ont été analysées et documentées. L'objectif du MoPEC est d'assurer une grande harmonisation sur le plan légal, simplifiant le travail des maîtres d'ouvrage et des professionnels actifs dans plusieurs cantons en ce qui concerne la conception des bâtiments et les procédures d'autorisation. Le recours à des aides à l'exécution et à des formulaires élaborés de manière commune permet de renforcer encore davantage cette harmonisation.

Les prescriptions énergétiques en matière de construction: le cœur du MoPEC

Les prescriptions en matière de construction doivent être suivies par les maîtres d'ouvrage et les planificateurs dans le cadre de la planification pour les bâtiments à construire, les transformations et les extensions de bâtiments existants. Le respect de ces exigences représente la condition pour l'octroi du permis de construire du bâtiment ou de l'installation. Une fois le bâtiment réalisé, les autorités compétentes vérifient que les conditions du permis de construire et les prescriptions en matière de construction ont bien été respectées. En cas de manquements uniquement, elles appliquent des mesures et des sanctions appropriées. Une nouvelle construction, réceptionnée une première fois par les autorités, fait de nouveau l'objet d'un examen par ces dernières lorsqu'elle subit des modifications intérieures ou extérieures soumises à autorisation. Les prescriptions énergétiques en matière de construction doivent par conséquent répondre aux principes fondamentaux du droit de la construction.

Ces prescriptions constituent les exigences minimales qui doivent être remplies par l'ensemble des constructions. Les maîtres d'ouvrage conservent la liberté de mettre en œuvre des projets plus ambitieux. Dans cette démarche, les standards et labels à base volontaire, tels que Minergie, représentent un appui précieux. Ces derniers ont un rôle d'exemple et offrent une vision possible de l'avenir. Ils préparent ainsi le marché et permettent d'élaborer les futures exigences des prescriptions minimales en matière de construction sur la base de technologies et de concepts mûrs.

Prescriptions en matière d'exploitation: sur la réserve

Les prescriptions en matière d'exploitation des bâtiments ou des installations ainsi que les prescriptions d'utilisation des appareils et installations sont en principe difficilement compatibles avec les fondements du droit de la construction. Elles ont tendance à s'immiscer dans la vie privée des utilisateurs. Pour les appliquer, d'autres instruments d'exécution seraient nécessaires en plus du droit de la construction. De telles réglementations sont donc à considérer avec une certaine réserve. L'EnDK les prévoit généralement uniquement pour les gros consommateurs et les chauffages électriques existants (obligation d'assainissement). Il est en effet plus utile pour les gros consommateurs d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique ciblées en fonction de leur mode d'utilisation des énergies, plutôt que de se soumettre à des prescriptions générales. Par ailleurs, dans leur cas, il s'agit généralement de mesurer la rentabilité (rapport coûts/bénéfices) sur les plans de la consommation et de l'exécution des mesures. Dans le cadre de l'application du module supplémentaire « Optimisation de l'exploitation », les cantons peuvent exiger des moyens et des gros consommateurs n'ayant pas conclu de convention d'objectifs qu'ils réalisent une optimisation de l'exploitation des bâtiments sans usage d'habitation consommant plus de 200 000 kWh d'électricité par année. Les propriétaires de ces bâtiments sont tenus d'optimiser leurs installations techniques tous les cinq ans et de documenter leur démarche.

Objectif du MoPEC 2014: bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi-nulle (NZEB) ¹

Le terme de bâtiment à consommation d'énergie quasi-nulle englobe tant le bâtiment lui-même que sa parcelle. L'énergie produite sur la parcelle (énergie récupérée du sous-sol) ou par le bâtiment lui-même (rejets de chaleur) n'est pas comptabilisée dans le bilan énergétique. Seule l'énergie qui alimente le bâtiment (la parcelle) en électricité, ou par le biais des réseaux de distribution de chaleur ou de gaz, ou sous forme de mazout, bois ou charbon est calculée sur une année d'exploitation. Un bâtiment NZEB doit par conséquent être construit de telle sorte que son approvisionnement en énergie depuis l'extérieur de la parcelle soit quasiment nul sur une année d'exploitation.

Cet objectif est atteint grâce aux exigences en matière de couverture des besoins de chaleur dans les nouvelles constructions, à l'augmentation de la part des énergies renouvelables, notamment en cas d'auto-production, et à une utilisation plus efficace de l'énergie consommée. Les nouvelles exigences du MoPEC 2014 sont situées entre le standard MINERGIE actuel et le standard MINERGIE P.

¹ Issue de l'anglais, l'expression provient de la terminologie du droit européen: *Nearly Zero Energy Building* (NZEB). L'abréviation NZEB s'est largement répandue en Europe.

La manière dont ces objectifs sont atteints dans le cas concret d'une nouvelle construction dépend de la situation. La marge de manœuvre est généreuse en ce qui concerne la mise en œuvre concrète du projet. L'expérience démontre toutefois que le recours aux énergies fossiles ne représente la solution à retenir que dans de rares cas.

Exigences générales envers le MoPEC

Les cantons ont formulé les exigences fondamentales suivantes envers le MoPEC:

- recommander des prescriptions uniquement dans les cas où **leur effet est significatif** au plan énergétique;
- prescrire en premier lieu **des objectifs pour les bâtiments ou les installations** (plutôt que des procédures à suivre);
- élaborer des prescriptions qui soient **réalisables**;
- définir des exigences légales **mesurables**;
- conserver une certaine **marge de manœuvre** afin que les cantons puissent tenir compte des différences significatives sur le plan énergétique (marge pour des solutions taillées sur mesure).

Ces objectifs sont centrés sur les effets énergétiques et sur une mise en œuvre transparente. En conséquence, ce qui peut s'avérer judicieux sous l'angle de la planification énergétique ou d'un point de vue scientifique, mais qui est difficile voire très laborieux à mettre en œuvre d'un point de vue pratique, ne peut pas toujours être pris en compte. Ceci ne doit toutefois pas empêcher les maîtres d'ouvrage ou les planificateurs d'élaborer des projets judicieux qui vont au-delà des dispositions légales en matière de construction.

La simplification du MoPEC: un objectif qui reste à atteindre

Un bâtiment optimisé sur le plan énergétique est un bâtiment complexe. Différentes exigences et affectations particulières doivent être conciliées. Bien que des objectifs soient fixés par les prescriptions, ces dernières doivent composer avec un contexte qui impose un niveau d'exigences techniques élevé aux planificateurs, maîtres d'ouvrage ainsi qu'aux autorités d'exécution. Durant la phase d'élaboration, l'EnDK s'est donc penché sur un concept globalement simplifié qui pourrait décrire en quelques paramètres seulement une construction optimale sur le plan énergétique et qui laisserait aux planificateurs une grande liberté dans la façon de remplir les critères. L'analyse du concept par différents experts a toutefois révélé qu'aucune base solide n'a jusqu'alors été trouvée pour un tel modèle. La controverse se situe principalement au niveau de ce que signifierait concrètement une simplification: alors que certains donnent priorité à un maximum de liberté dans la conception des détails avec un nombre très limité de paramètres calculés de manière complexe², d'autres souhaitent des éléments mesurables simples, précis et détaillés³ qui, si possible, ne requièrent plus de calcul. Il s'agit là d'un objectif à atteindre, qui s'inscrira dans la prochaine révision du MoPEC et qui nécessitera tout d'abord un travail de fond complémentaire.

² Ex. besoins calculés en énergie

³ Ex. épaisseur de l'isolation thermique en centimètre

Le module de base harmonisé au centre du MoPEC

Le MoPEC se compose d'un module de base et de différents modules complémentaires. L'EnDK s'attend à ce que le module de base soit intégralement repris dans la législation cantonale sur les constructions et l'énergie. Ceci permettrait en effet de répandre plus largement un certain niveau d'harmonisation en termes de contenu. Les modules complémentaires peuvent être repris par les cantons dans leur législation cantonale en fonction de leurs spécificités et de leurs besoins. S'ils sont repris, ils devraient toutefois l'être en intégralité, toujours dans l'objectif de maintenir une harmonisation sur le plan législatif.

1 « Module de base »:

Le module de base se compose de prescriptions en matière de construction, ainsi que des bases juridiques nécessaires à l'élaboration de mesures d'encouragement harmonisées. Avec la reprise du module de base, les cantons satisfont également aux principes de la politique en matière de bâtiment inscrits dans la loi fédérale sur l'énergie et la loi sur le CO₂. De même, la reprise du module de base permet d'appliquer les objectifs élaborés dans le cadre de la politique énergétique formulée par l'EnDK.

2 « Modules complémentaires » (modules 2 à 11):

Les modules complémentaires ont différents objectifs:

- a) Proposer des prescriptions énergétiques en matière de construction pour les bâtiments et installations n'affichant pas une importance comparable dans tous les cantons (M3: Chauffages de plein air, M4: Logements de vacances);
- b) Aborder des thèmes qui ne présentent pas voire peu de liens avec les aspects du droit de la construction (M10: Planification énergétique, M11: Utilisation du sol, M8: Optimisation de l'exploitation);
- c) Définir des règles qui vont au-delà de celles figurant dans le module de base ou dont l'effet est considéré comme discutable. Ces modules ne sont applicables dans les cantons qu'avec le soutien politique adéquat (M2: Décompte individuel des frais de chauffage (DIFC) dans les bâtiments existants, M5: Obligation d'équiper les bâtiments à construire de systèmes de domotique, M6: Obligation d'assainir les chauffages électriques décentralisés, M7: Attestation d'exécution par les maîtres d'ouvrage et les responsables de projet, M9: Etablissement d'un CECB pour certains bâtiments).

Mise en œuvre du MoPEC

Le MoPEC constitue un ensemble de recommandations qui s'adressent aux cantons. Ces derniers sont tenus de les appliquer dans le cadre du droit cantonal. L'utilisation de formulaires uniformes dans l'ensemble des cantons doit par ailleurs permettre une application harmonisée du MoPEC.

Après la dernière révision du MoPEC en 2008, le module de base a été mis en place dans les cantons en l'espace d'environ trois ans. Concernant la durée nécessaire à la mise en œuvre du MoPEC, il s'agit généralement de voir dans quelle mesure il faut avoir recours à

un processus législatif ordinaire dans les cantons et s'il est possible de régler certaines mesures par le biais d'ordonnances. Cela dépend de la culture législative établie dans chaque canton.

Le MoPEC 2014 étend le module de base dans une large mesure. Par rapport au MoPEC 2008, de nouvelles recommandations ont donc été proposées en ce qui concerne les réglementations au niveau législatif dans les cantons. Selon toute vraisemblance, des décisions parlementaires ou du moins des votations populaires seront nécessaires pour l'application du module de base dans de nombreux cantons.

Sur le plan des ordonnances, il est à noter que différentes normes techniques, déterminantes pour l'exécution du MoPEC, sont actuellement en révision au niveau européen. Leur application dans les normes suisses de la Société des ingénieurs et des architectes (SIA) s'en trouve retardée. Il y a fort à parier qu'une révision supplémentaire, plus contraignante, sera nécessaire dans quelques années au niveau des ordonnances.

Il faut globalement s'attendre à un délai d'application de trois à cinq ans dans le droit cantonal.

Un concordat énergétique n'apporterait aucun avantage notable

L'EnDK a analysé la possibilité d'établir un concordat énergétique. Par rapport au processus d'application du MoPEC, qui a fait ses preuves, cette analyse n'a révélé aucun avantage majeur pouvant actuellement trouver l'appui des parlements cantonaux. Et ce, pour les raisons suivantes:

- Tous les cantons ont en grande partie promulgué des dispositions uniformisées au niveau de la législation en matière d'énergie dans le cadre du processus de mise en œuvre du MoPEC. Par conséquent, devoir remplacer ces dispositions par un concordat énergétique n'apparaît pas comme une évidence pour les parlements cantonaux. Le scepticisme fondamental à l'égard des concordats est ainsi difficile à vaincre.
- Par rapport à la mise en œuvre du MoPEC dans la législation cantonale, la création d'un concordat n'offre aucun avantage en termes de délai. L'établissement de concordats qui fixent les règles de droit est en principe soumis dans les cantons aux mêmes réglementations qui sont applicables lors d'un processus législatif ordinaire.
- L'EnDK ne peut pas partir du principe qu'un concordat énergétique pourrait s'imposer dans tous les cantons. Pour chaque canton qui ne se rallierait pas au concordat énergétique et pour qu'ils puissent satisfaire aux principes du droit fédéral et profiter des instruments d'exécution (aides à l'exécution, formulaires, etc.), le concordat aurait un effet comparable au MoPEC.

Le MoPEC 2014 en comparaison du droit européen

Dans le cadre de sa politique climatique et énergétique, l'Union Européenne (UE) poursuit également des objectifs d'optimisation de l'utilisation énergétique et d'encouragement des énergies renouvelables au sein du parc immobilier. Dans le cadre du remanie-

ment de la Directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments (Energy Performance of Buildings Directive, EPBD), on aspire à l'édification du bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi-nulle (NZEB). Ce type de nouvelle construction est définie comme ayant des besoins globaux en énergie le plus proche de zéro possible. Les États membres de l'UE sont contraints d'édicter des prescriptions sur l'efficacité énergétique des bâtiments et le recours aux énergies renouvelables (produites par le bâtiment). Ces mesures doivent être rentables économiquement et permettre de réduire les besoins globaux en énergies qui alimentent le bâtiment à un taux le plus proche de zéro possible. Chaque État membre fixe sa définition du « NZEB », en prenant en compte notamment ses conditions climatiques spécifiques. Le MoPEC 2014 est donc en phase avec les objectifs européens.⁴

Le MoPEC 2014: quatrième édition du modèle de prescriptions

Le présent MoPEC 2014 constitue la quatrième révision du Modèle de prescriptions cantonales. La première édition, publiée sous forme de recommandation à l'attention des cantons et intitulée « Utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment », date en effet de 1992. La deuxième édition, intitulée « Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2000) », fut approuvée par l'EnDK en août 2000. Les recommandations reprenaient une grande partie des règles techniques généralement reconnues dans la construction. Le standard Minergie lancé par les cantons a déclenché un développement fulgurant vers l'édification de bâtiments toujours plus efficaces d'un point de vue énergétique, de telle sorte que les exigences générales en termes de bâtiments performants sur le plan énergétique ont pu se rapprocher toujours plus de la norme Minergie avec le MoPEC 2008.

Le 2 septembre 2011, l'EnDK a décidé de poursuivre sa politique en matière de bâtiment dans les cantons. Elle figure dans les Principes directeurs publiés le 4 mai 2012 par l'EnDK. La mesure principale a été la révision du « Modèle de prescriptions énergétiques des cantons » (MoPEC 2014). Les cantons auront ensuite jusqu'en 2018, au plus tard, pour intégrer ces nouvelles prescriptions dans leurs législations respectives, afin de permettre leur entrée en vigueur dans tous les cantons si possible en 2020.

⁴ Dans le cadre du MoPEC, on parle de « bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi-nulle », expression tirée de l'anglais *Nearly Zero Energy Building* (NZEB).