

Des instruments d'action publique comme révélateurs des mobilisations et des frictions autour de la politique énergétique des bâtiments à Bruxelles

Neuwels Julie

Neuwels, J. (2015). Des instruments d'action publique comme révélateurs des mobilisations et des frictions autour de la politique énergétique des bâtiments à Bruxelles. In C. Beslay & M.-C. Zélem, Sociologie de l'énergie. Gouvernance et pratique sociale (pp. 107-116). Paris, France: CNRS éditions. doi:10.4000/books.editions-cnrs.25857

Introduction

L'architecture constitue un domaine d'action substantiel pour les politiques européennes de transition vers un développement plus durable. A cet égard, les efforts se concentrent sur les enjeux énergétiques, notamment à Bruxelles où les trois quarts des consommations énergétiques étaient attribuées aux logements et aux bâtiments tertiaires en 2009¹. L'étude généalogique de l'instrumentation de la Région bruxelloise révèle que la politique énergétique des bâtiments y a réellement émergé suite à l'introduction d'une compétence ministérielle régionale en charge *de l'environnement, de l'énergie et de la rénovation urbaine* en 2004, poste occupé depuis lors par Evelyne Huytebroeck du parti politique ECOLO. En moins d'une décennie, cette politique énergétique a connu diverses évolutions dont l'analyse révèle des transformations de l'action publique dans le domaine de l'architecture (Neuwels, 2012).

La certification *construction passive* est représentative de certaines de ces évolutions et transformations. Jusqu'il y a peu instrument marginal, elle fut introduite au sein des dispositifs de responsabilisation suite à l'influence d'acteurs de terrain. Son usage, alors volontaire, fut ainsi encouragé jusqu'à rapidement acquérir un statut de *best practice*. En réponse à l'obligation européenne de refonte législative visant à ce que « tous les nouveaux bâtiments soient à consommation d'énergie quasi nulle² », les politiques bruxelloises ont choisi d'en imposer les critères et valeurs pour toute construction neuve. Si cette imposition sera effective dès 2015, le gouvernement bruxellois s'est engagé à ce que tout nouveau bâtiment public soit conforme à cette certification dès 2010. L'imposition des exigences passives a été élaborée en deux temps : d'abord sans concertation aucune, puis en concertation restreinte et cadencée suite à la réaction de certains acteurs de la construction.

En considérant que les instruments d'action publique sont porteurs de sens et de valeurs par rapport aux objectifs qui y sont attachés et aux modes d'action choisis pour les atteindre (Lascoumes et Le Galès, 2004), l'analyse des évolutions de l'usage politique de la certification passive permet de dépasser la lecture technique des enjeux énergétiques des bâtiments. En s'intéressant aux mobilisations et aux frictions qui se sont constituées autour de son imposition, l'analyse entend mettre en lumière deux aspects de la gouvernementalité de la transition vers plus de durabilité de l'architecture à Bruxelles : le contexte sociologique de ses évolutions et l'émergence de controverses eu égard à ce que pourrait être l'architecture durable. Ces deux aspects relèvent au final d'une problématique commune : les acteurs de terrain constituent-ils un frein ou un atout pour la transition du secteur de la construction vers un développement plus durable ? Sans chercher à y répondre, l'article vise à en baliser le contexte en s'appuyant sur les évolutions instrumentales autour desquelles il se transforme.

¹. Observatoire des données de l'environnement, Bilan énergétique de Bruxelles-Capitale : année 2009, IBGE, 2011.

². Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil, du 19 mai 2010, sur la performance énergétique des bâtiments (refonte).

Des constructions passives

Inspiré de logiques constructives ancestrales, d'expérimentations des années septante et de normes allemandes, suédoises et danoises (Janson, 2008), le concept de la maison passive a été formalisé en 1988 par Wolfgang Feist (Institut für Wohnen und Umwelt) et Bo Adamson (Lund University). Son élaboration bénéficia de divers soutiens publics dont le programme de recherche et développement européen *Cost Efficient Passive Houses as EUropean Standard* (CEPHEUS) qui a permis d'améliorer la faisabilité technique et économique du label et de l'adapter à d'autres pays européens.

Si les valeurs et critères de cette certification varient selon les régions, ses principes constructifs et performatifs sont universels. Un bâtiment est dit passif parce qu'il ne consomme presque pas d'énergie pour le chauffage, voire pour la ventilation dans le cas des bâtiments tertiaires. Cette performance est atteinte grâce à une importante isolation thermique couplée à une haute étanchéité à l'air permettant l'optimisation de toutes les sources de chaleur en présence : hommes, électroménagers, apports solaires, etc. Un système de ventilation mécanique avec récupération de chaleur assure l'apport d'air frais tout en minimisant les pertes de chaleur.

A Bruxelles, les critères qui définissent le standard passif ont évolué depuis son institution. Ils comprennent aujourd'hui une limitation du pourcentage de surchauffe des bâtiments et des besoins d'énergie primaire pour l'eau chaude sanitaire (Tableau 1). La certification s'obtient à la fin du chantier, après vérification du respect des critères d'étanchéité à l'air effectué par un test de pressurisation du bâtiment, le *Blower Door Test*.

Tableau 1 : Critères de la certification passive pour les immeubles de logements et tertiaires actuellement d'application en Région bruxelloise. * = uniquement d'application pour les bâtiments tertiaires. Source : Plateforme de la Maison Passive asbl.

Critères	Valeurs
Besoin en énergie pour le chauffage	$\leq 15 \text{ kWh/m}^2\text{an}$
Étanchéité à l'air	$\leq 0,6 \text{ h-l}$
Pourcentage de surchauffe (plus de 25°C)	$\leq 5 \%$
Énergie primaire pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire et les auxiliaires	$\leq 45 \text{ kWh/m}^2\text{an}$
Besoin en énergie pour le refroidissement *	$\leq 15 \text{ kWh/m}^2\text{an}$

La politique énergétique des bâtiments précédant l'imposition du passif

L'architecture est une question qui relève de fait de l'environnement en ce qu'elle transforme les milieux dans lesquelles elle s'implante. Ainsi, la conscience de l'existence d'une valeur qui pourrait être qualifiée d'environnementale n'est pas récente dans le domaine architectural mais son interprétation a connu divers remaniements. Au sein des sociétés occidentales, les mouvements contestataires des années soixante et septante ont constitué à cet égard un tournant en dénonçant notamment les impacts environnementaux du secteur de la construction (Violeau, 2005). Ces mouvements ont favorisé le (re)développement de principes de conception bioclimatiques et de technologies visant à exploiter les énergies renouvelables (Borasi et Zardini, 2007) mais leur mise en œuvre est longtemps restée marginale notamment parce que les soutiens politiques ont longtemps fait défaut (Némoz, 2011).

Des instruments

A Bruxelles, la première inscription juridique des préoccupations environnementales dans le milieu de la construction date de 1964³ et concernait les émissions de polluants atmosphériques des systèmes de chauffage. Il faudra attendre 1988 pour qu'apparaisse la première évocation des enjeux énergétiques des bâtiments dans un cadre législatif européen⁴. Finalement, la première législation bruxelloise à cet égard fut publiée en 1999. Formalisée à travers un chapitre du *Règlement Régional d'Urbanisme*, elle s'avéra peu contraignante en termes d'obligation de résultat et de procédure administrative. Elle ne connaîtra aucune modification jusqu'en 2007, année de la publication de la première *Ordonnance relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments* (PEB). Ces deux évolutions juridiques sont issues d'obligations européennes⁵ dont la dernière prévoit explicitement un dynamisme législatif fonction des progrès technologiques et des acteurs en situation. C'est pourquoi, sa transposition régionale n'est intégrée à aucun règlement préexistant et constitue une ordonnance indépendante : une loi cadre destinée à se préciser et à s'endurcir.

Outre le suivi de ces injonctions régaliennes européennes, la Région de Bruxelles-Capitale s'est dotée d'une véritable politique énergétique des bâtiments à partir de 2004. Celle-ci se caractérise par un déploiement important de dispositifs visant à responsabiliser les acteurs de la construction et les citoyens. Ces instruments cherchent à agir sur la capacitation des acteurs - en développant leurs prises notamment techniques et financières - et sur leur moralisation - en les amenant à interroger les conséquences de leurs choix et pratiques (Genard, 1999). De natures, rapports politiques et légitimités divers, cette politique de responsabilisation est composée des quatre grands modèles instrumentaux définis par Lascoumes (2004) : économique et fiscal, informatif et communicationnel, incitatif et conventionnel, normes et standards. Bien que récente, elle a connu diverses évolutions de par une volonté d'amélioration des outils, l'influence parfois involontaire d'acteurs apolitiques et la nécessité de leur ajustement eu égard à la réglementation (Neuwels, 2012). Certaines de ces évolutions ont été induites par l'introduction de la certification passive.

Des acteurs

En 2006, alors que Bruxelles ne comptabilisait aucun bâtiment passif et que les politiques compétentes y faisaient rarement référence, trente et un acteurs de la construction et vingt deux entreprises⁶ créent l'association *Plate-forme Maison passive* (la PMP) dont le pendant néerlandophone, *Passivhuis Platform*, existait depuis 2002 (de PHP). Suite à leurs premières opérations de communication, la certification passive fut officiellement introduite au sein de la politique énergétique des bâtiments par l'adaptation d'instruments existants et pas par la création d'instruments spécifiques. L'adaptation d'instruments existants se concentre sur le renforcement des capacités financières des acteurs et la mise en place d'une politique d'exemplarité. En 2007, une prime particulière pour les constructions passives a été introduite dans le système des *primes énergie*. Tandis que l'appel à projet *bâtiments exemplaires* et les *contrats de quartier durable* s'y sont progressivement référés, tout en laissant une certaine flexibilité pour les situations où ce choix ne s'avérerait pas adéquat. La création d'instruments spécifiques vise l'information, la formation et l'encadrement de l'ensemble des acteurs. Ces dispositifs arborent des formes diversifiées : séminaires, visites, salons de constructions passives, événements ludiques tels que les *Ice Challenge*, ou encore distribution du magazine trimestriel *be passive*, traitant en grande partie de la construction passive, aux architectes et ingénieurs du secteur de la construction belge.

³. Loi relative à la lutte contre la pollution atmosphérique du 28 décembre 1964, publié au Moniteur belge le 14 janvier 1965.

⁴. Directive 89/106/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des états membres concernant les produits de construction.

⁵. Respectivement : Directive 93/76/CEE du Conseil, du 13 septembre 1993, visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique ; Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2002, sur la performance énergétique des bâtiments.

⁶. Principalement des bureaux d'étude, des agences d'architecture, des fabricants de produits de construction, des entrepreneurs, des centres de recherche et des universités ; bruxellois, wallons et français. Source : statuts de l'ASBL *Plateforme Maison Passive*.

Parallèlement, les politiques publiques ont intégré des acteurs de terrain dans les rouages de ces dispositifs de responsabilisation, agissant plus particulièrement sur la sensibilisation et la formation. Généralement sous l'impulsion de la PMP, de PHP et de l'administration publique en charge de l'environnement (IBGE), certains concepteurs, constructeurs, commanditaires et habitants ayant entrepris « l'expérience du passif » sont invités à organiser des visites de leur bâtiment, répondre à des interviews, publier leur projet, donner des conférences et animer des séminaires.

Ces récentes évolutions instrumentales révèlent un premier glissement du contexte sociologique de l'action publique directement induit par les enjeux énergétiques. Celui-ci est caractérisé par un élargissement des processus de participation et une porosité entre les domaines privés et publics. A Bruxelles, la participation fait partie intégrante de la fabrique urbaine depuis les années septante. Elle agissait jusqu'alors principalement en amont des prises de décision par la négociation et la concertation attenantes aux procédures de d'octroi de permis d'urbanisme et d'environnement. Les dispositifs participatifs agissant sur la responsabilisation et l'incitation demeuraient exceptionnels et généralement limités aux politiques de rénovation urbaine.

Les enjeux énergétiques requièrent cet élargissement de la participation. Tout d'abord, une série de travaux essentiels en matière d'efficacité énergétique des bâtiments ne sont pas soumis à des obligations juridiques et demeurent fonction du bon vouloir de rénovation des propriétaires alors que, pour être efficiente à moyen terme, la politique énergétique doit toucher un ensemble élargi de bâtiments existants. Ensuite, la porosité entre les domaines privés et publics au sein de l'action publique est reconnue comme essentielle de par la complexité des enjeux (voir notamment Ost, 1995). Les acteurs de terrain constituent ainsi un support à l'action politique conformément aux hypothèses de « démocratie technologique » (Hawkins et Bouillon, 2000) et de « diplomatie des techniques » (Cochoy, 2000). Cependant, cet élargissement démocratique ne concerne pas la construction régalienne. Il a même régressé depuis la formalisation du premier Arrêté annonçant l'imposition des exigences passives pour les constructions neuves et basse énergie pour les rénovations lourdes dès 2015⁷.

Processus de construction de l'imposition du standard passif

Première imposition de la certification

Dans un contexte de concentration des efforts sur les enjeux énergétiques des bâtiments, les constructions passives ont rapidement été présentées par les politiques publiques comme étant la *best practice* en matière d'architecture « durable ». Le choix de construire la dernière refonte régalienne PEB à partir de cette certification corrobore donc les ambitions d'exemplarité des gouvernants bruxellois en matière de transition vers un développement plus durable. Si cette refonte législative fait à nouveau écho à une imposition européenne, c'est la première fois que la Région en dépasse les objectifs tant en termes d'obligation de résultats que d'agenda politique⁸. L'Europe exige effectivement que « tous les nouveaux bâtiments soient à consommation d'énergie quasi nulle » pour 2018 et 2020 respectivement pour les bâtiments publics et privés. Mais la définition des exigences attendues laisse une certaine flexibilité aux États membres : « la quantité quasi nulle ou très basse d'énergie requise devrait être couverte dans une très large mesure par de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, notamment l'énergie produite à partir de sources renouvelables sur place ou à proximité⁹ ».

Le premier texte de loi annonçant l'imposition des exigences du passif constitue également le premier cas d'Arrêté majeur en matière d'architecture adopté sans avoir préalablement fait l'objet de consultations publiques ou restreintes. Alors que les principaux instruments régulant le secteur de la construction sont soumis à concertation publique avant leur entérinement, les mesures régalienues qui

7. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 5 mai 2011, portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments.

8. La transposition de la première Directive PEB devançait déjà les impositions européennes en termes de sanctions et de quelques impositions pour les rénovations légères.

9. Directive 2010/31/UE, op.cit.

définissent la PEB n'y sont légalement pas soumises. Les plus importantes d'entre elles font néanmoins l'objet de consultations restreintes avec des représentants du secteur concerné.

Révisions de l'imposition

Bien que compréhensible sous une lecture généalogique de la politique énergétique des bâtiments, le choix du passif a fait réagir certains représentants du secteur de la construction et du standard passif, notamment de la PMP et de PHP. Ces acteurs ont adressé communément à la ministre compétente une lettre dans laquelle ils ont exprimé leur soutien à une politique volontariste et leur reconnaissance de « l'importance des bâtiments passifs », mais ils ont également fait part de leurs inquiétudes relevant de deux postures. La première, pragmatique, questionne la forme de l'Arrêté en mettant en évidence les difficultés que certains acteurs pourraient rencontrer pour implémenter les futures exigences. La deuxième posture, critique, en questionne le fond, soit le bien-fondé d'imposer légalement cet outil. En réaction, le cabinet ministériel compétent a mis en place un groupe de travail réunissant des représentants des signataires de la lettre (Tableau 2).

Tableau 2 : Acteurs ayant participé au groupe de travail « Adaptation exigences PEB "passif" pour 2015 » du 26 octobre 2011 et le 25 juin 2012 (Neuwels, 2012).

Institutions présentes	Acteurs représentés
Architects in Brussels (ARIB)	Diverses associations professionnelles d'architectes et d'urbanistes bruxellois
Confédération de la Construction Bruxelles Capitale (CCB-C)	Ensemble des entrepreneurs constructeurs bruxellois
Cabinet ministériel en charge de l'environnement, l'énergie et la rénovation urbaine	Politiques publiques
Organisation professionnelle des bureaux d'ingénierie et de consultance (ORI)	Ensemble des bureaux d'ingénierie et de consultance de Belgique
Passivhuis Platform (PHP)	Association belge néerlandophone de référence de la construction passive
Plate-forme Maison passive (PMP)	Association belge francophone de référence de la construction passive
Union Professionnelle du secteur immobilier (UPSI)	Promoteurs-constructeurs, lotisseurs et investisseurs immobiliers de Belgique

La mission de ce groupe de travail a été définie comme étant « d'objectiver les éventuels obstacles et de proposer les adaptations nécessaires de la réglementation ». Effectivement, si les politiques compétentes ont reconnu les difficultés du secteur de la construction induites par l'Arrêté et qu'à cet égard elles ont accepté d'en remettre en question la forme, elles ont néanmoins refusé d'en modifier le fond. La dénomination de la mission « Adaptation exigences PEB "passif" pour 2015 » et les thématiques abordées, éminemment techniques, en attestent. Les révisions de l'Arrêté consistent dès lors en des modifications mineures relatives aux modes de calcul, aux dérogations, aux typologies de rénovations concernées et au report de trois ans, sous conditions, des exigences en matière d'étanchéité à l'air¹⁰. Ce qui signifie que le passif, tel qu'il est aujourd'hui d'application à Bruxelles, sera vraisemblablement imposé en 2018.

¹⁰. Les exigences d'étanchéité à l'air devront, en théorie, faire l'objet d'une analyse préalable des avancées des acteurs de la construction en la matière avant leur imposition.

De la nécessité d'une remise en question de la forme

Théoriquement, l'imposition des critères du passif constitue un simple durcissement réglementaire. Cependant, plus qu'une refonte des obligations de résultats, elle introduit de nouvelles obligations quant au pourcentage de surchauffe, à la consommation d'énergie primaire, au besoin d'énergie pour le refroidissement des bâtiments tertiaires, voire dans le futur, d'étanchéité à l'air. Ses implications pratiques s'avèrent importantes car ces exigences impliquent de nouvelles approches quant à l'organisation et la répartition des responsabilités des acteurs.

Quelques effets de la certification passive sur les acteurs

La conception et la mise en œuvre de bâtiments passifs exigent un travail d'ingénierie concourante ce qui représente une innovation organisationnelle pour le secteur de la construction généralement habitué à travailler par séquences successives (Carassus, 2007 ; Guy et Moore, 2007 ; Terrin, 2009). La diversité des acteurs, de leurs logiques, intérêts, cultures et structures d'une part, et le caractère éphémère des réseaux qu'ils forment autour de chaque projet architectural d'autre part, complexifient cette transition méthodologique. Celle-ci ne peut effectivement s'établir qu'à travers un apprentissage par le faire (Terrin, 2009).

Du point de vue des responsabilités juridiques, les praticiens s'engagent à respecter une seule et unique obligation de performance bien que dépendante de phases constructives différentes. Les usagers doivent quant à eux respecter de nouvelles règles d'usage et d'entretien essentielles à la bonne tenue sanitaire du bâtiment. Ces implications juridiques peuvent constituer un frein pour les praticiens et maîtres d'ouvrage, certains pouvant considérer la recherche d'obtention de la certification passive comme une prise de risque. Le relevé des constructions certifiées et projetées, de leurs typologies et de leurs acteurs que nous avons effectué¹¹ tend à confirmer ces difficultés pratiques. Il confirme également les inquiétudes quant à l'adaptation des acteurs du secteur de la construction.

Etat des lieux des constructions passives à Bruxelles

Les premières certifications passives de bâtiments privés et publics ont été délivrées respectivement en 2008 et 2011. Fin 2011, Bruxelles comptabilisait au total quatorze bâtiments certifiés qui représentent près de 13.000m² pour 84 unités (Tableau 3). Fin 2012, les projections comptabilisaient plus de 100 bâtiments en cours de construction ou planifiés dont de nombreux projets d'envergure (Tableau 4). Les constructions et rénovations certifiées représentent donc actuellement une très faible proportion eu égard aux demandes de permis d'urbanisme introduites sur le territoire bruxellois (PU), mais les projections annoncent une certaine envolée de ce type de construction.

Tableau 3 : Proportions des projets certifiés passifs par rapport aux demandes de permis d'urbanisme introduites en Région de Bruxelles-Capitale

Années		2008	2009	2010	2011
Constructions neuves	Nbr demandes de PU	351	278	259	212
	Nbr projets passifs certifiés	1	0	3	7
	% du passif	0,3%	0,0%	1,2%	3,3%
Rénovations	Nbr demandes de PU	1493	1556	1581	1849

¹¹. Le relevé des projets certifiés est issu des données transmises par la *Plateforme Maison Passive*, certificateur officiel de la Région de Bruxelles-Capitale. Il reprend les constructions certifiées jusqu'à fin 2011. Le relevé des constructions projetées se base sur les résultats de l'appel à projets *bâtiments exemplaires* et des projets publics qui bénéficient d'un effet d'annonce. Ce dernier relevé est donc, vraisemblablement, incomplet car il ne prend pas en considération les éventuels projets qui visent le standard passif mais qui ne seraient pas labellisés *bâtiments exemplaires* ou qui ne bénéficient pas d'effets d'annonce publique.

	Nbr projets passifs certifiés	0	0	1	2
	% du passif	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Total	Nbr demandes de PU	1844	1834	1840	2061
	Nbr projets passifs certifiés	1	0	4	9
	% du passif	0,1%	0,0%	0,2%	0,4%

Tableau 4 : Estimation de la proportion des projets certifiés passifs par rapport aux demandes de permis d'urbanisme attendues en Région de Bruxelles-Capitale de 2012 à 2014. Basée sur les projets en cours de réalisation annoncés comme passifs et sur la moyenne des demandes de permis de 2008 à 2011 (Neuwels, 2012).

Années		2012-2014
Constructions neuves	Nbr de projets annoncés passifs	105
	Prévisions demandes de PU	825
	% du passif	12,7%

L'analyse de la répartition des typologies de maîtres d'ouvrage et de projets met en évidence une importante proportion de projets publics (Tableaux 5 et 6). Ceci peut s'expliquer par l'effectivité de l'obligation d'atteindre le standard passif pour toute construction publique neuve et par la moins bonne visibilité des projets privés en cours de réalisation.

Tableau 5 : Répartition des typologies de projets passifs certifiés ou projetés en Région de Bruxelles-Capitale (Neuwels, 2012).

Typologies de projets	Nbre	%
Logements collectifs	77	58%
Maison unifamiliale	17	13%
mixtes	13	10%
Equipements	12	9% dont 5 mixtes
Bureaux	7	5% dont 7 mixtes
Ecoles	6	5% dont 1 mixtes

Tableau 6 : Répartition des typologies de maîtres d'ouvrage de projets passifs certifiés ou projetés en Région de Bruxelles-Capitale (Neuwels, 2012).

Typologies de maîtres d'ouvrage	Nbre	%
Public	80	67%
Privé	15	13%
Le concepteur (architecte auto maître d'ouvrage)	10	8%

Promoteur	8	7%
Entreprise	6	5%

La répartition des concepteurs témoigne d'une certaine tendance à un effritement de leur diversité pourtant fortement présente au début de l'émergence de la construction passive sur le territoire bruxellois (Tableau 7). Ceci peut s'expliquer par le fait que les commandes de projets auraient été préférentiellement faites à des praticiens expérimentés en la matière, condition par ailleurs souvent nécessaire à l'obtention d'un marché public. Il est également possible que ces mêmes praticiens aient sensibilisé et convaincu certains de leurs maîtres d'ouvrage de réaliser une construction ou une rénovation passive.

Tableau 7 : Répartition des architectes en charge des projets passifs certifiés ou projetés hors projets SLRB dont l'attribution n'est pas connue. * = membre fondateur de la PMP (Neuwels, 2012).

Architecte	Nbre	%
A2M*	11	13%
MDW Architecture	4	5%
R2D2	4	5%
B612 Associates	4	5%
FHW*	3	4%
Pierre Blondel Architectes	3	4%
TRAIT Architectes*	3	4%
Délices Architectes	3	4%
3A	2	2%
Bedoret Gérard	2	2%
Autres	44	53%

Cet état des lieux met en évidence un démarrage assez lent des constructions passives à Bruxelles. Les projections laissent néanmoins à penser que les dispositifs de responsabilisation tendent à devenir effectifs notamment par l'impulsion de l'appel à projet *bâtiment exemplaire*, quatre-vingt des projets relevés ayant été primés¹². A contrario, on constate un effritement de la diversité des maîtres d'ouvrage et des architectes du fait de l'importante proportion de projets publics et de la tendance au recours aux praticiens ayant déjà réalisé des constructions certifiées.

Justification et préparation à la transition

Au regard de ce contexte, la justification et la préparation à la transition, à travers les dispositifs de responsabilisation, s'avèrent politiquement et pragmatiquement essentiels. Leur mise en œuvre soulève cependant diverses questions.

¹². Les bâtiments sont sélectionnés selon des critères écologiques globaux, leur qualité architecturale, leur bonne intégration au contexte et leur capacité reproductible technique et financière. L'obtention du label donne lieu à des primes financières complémentaires, un encadrement par l'IBGE et une visibilité du projet et de ses auteurs.

De la justification

La justification du choix du passif repose sur son statut de *best practice*. Loin de remettre en question ce statut conformément à l'hypothèse de la dépendance au sentier (Pierson, 2000), les politiques publiques semblent omettre que tout système de certification induit par nature des représentations simplifiées, et donc tronquées, des enjeux qu'il entend poursuivre (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lorrain, 2004). La justification de l'imposition repose également sur les projections des bâtiments passifs, généralement lauréats de l'appel à projet *bâtiments exemplaires* : la quantité de bâtiments, leur diversité de fonction et leurs coûts. Bruxelles ferait ainsi partie « du top cinq des villes européennes en la matière¹³ ». Ces bâtiments sont néanmoins pour la plupart en cours de réalisation alors que leur coût effectif et l'octroi du label ne pourront être vérifiés qu'en fin de chantier¹⁴. Ils témoignent donc plus d'une volonté que d'une effectivité. Présentée sous la forme d'une évaluation des constructions passives bruxelloises, cette démonstration tend à être construite par rapport à la politique souhaitée ce qui tend à la légitimer sans pour autant en offrir une vision éclairée (Casteigts, 2006).

De la préparation

La préparation à la transition vise la stimulation des acteurs afin d'augmenter la masse des projets passifs avant 2015, soit de faire rencontrer « l'offre et la demande » notamment pour faire baisser les coûts de construction et de conception¹⁵. L'action sur les maîtres d'ouvrage se formalise par le renforcement des informations et des incitants financiers. Le passif est alors essentiellement présenté sous l'angle des bénéfices économiques des retours sur investissement induits par la diminution des consommations énergétiques, et accélérés grâce aux incitants financiers. L'action sur les praticiens se concentre quant à elle sur le développement de l'offre des formations spécifiques, actuellement obligatoires pour tout concepteur souhaitant concevoir un bâtiment passif. Il s'agit donc d'un impératif pratique visant à assurer un nombre suffisant d'acteurs agréés d'ici 2015. Ces stimulations des acteurs sont essentielles, d'autant que le relevé des projets en cours met en évidence une diminution des typologies de maîtres d'ouvrage et une tendance au recours à des architectes ayant déjà une ou plusieurs constructions passives à leur actif. Les projets publics actuels ne constituent effectivement plus des espaces de formation des acteurs non expérimentés comme cela était le cas au début de la politique d'incitation à construire passif.

La stratégie de transition consiste donc en un renforcement quantitatif des instruments préexistants sans remise en question de leurs limites telles que leur accessibilité. Cependant, les objectifs alloués à ces instruments ont changé. Relevant d'abord d'une logique de responsabilisation, ils cherchent aujourd'hui à agir en termes de préparation et de justification d'une imposition réglementaire annoncée. La certification passive n'agit dès lors plus en terme de support pour les individus à une mise en questionnement éthique quant aux conséquences des choix et pratiques. Elle se présente comme une mesure d'intérêt général et incrimine dès lors indirectement ceux qui n'en respecteraient pas aujourd'hui les valeurs (Brand et Karvonen, 2007).

Remise en question du fond et controverses

L'imposition des exigences passives est la première législation qui fait usage d'un outil de labellisation qui ne porte pas sur un des composants de la construction mais bien sur son ensemble. Le message est fort et extrêmement clair. A Bruxelles, le passif est devenu une mesure d'intérêt général, pour limiter les impacts des bâtiments sur l'environnement mais également pour protéger les habitants de la montée du prix de l'énergie. Mais en refusant de remettre en question le fond de l'Arrêté, les politiques publiques sont peut-être passées à côté d'une opportunité. Les témoignages que nous avons

¹³. D'après : Interpellation parlementaire de Mr Vincent De Wolf à Mme Huytebroeck concernant « Les nouvelles exigences en matière de performance énergétique et du climat intérieur des bâtiments », 10 janvier 2012.

¹⁴. Quelques projets primés bâtiments exemplaires ont par ailleurs été abandonnés.

¹⁵. D'après : Interpellation parlementaire de Mr Vincent De Wolf à Mme Huytebroeck du 10 janvier 2012, op.cit.

recueillis auprès de quelques membres ayant participé à la mission de révision de l'Arrêté mettent effectivement en évidence le caractère fondamental de ce débat empêché.

Lors de cette mission, des dissensions se sont cristallisées autour des moyens d'action à entreprendre pour engendrer la transition de l'architecture vers plus de durabilité. Plus précisément, c'est la question des acteurs, comme entrave ou ressource, qui fut centrale, soit un sujet considéré comme fondamental en termes de mise en œuvre du développement durable (voir notamment Dimeglio, 2001 ; Di Castri, 2002 ; Charlot-Vadieu et Outrequin, 2009 ; Bourdin, 2010 ; Lechat, 2010). Deux grandes approches à cet égard peuvent être schématisées : une approche basée sur l'expertise technocratique, relative source de certitudes quant aux résultats escomptés, et une approche basée sur la responsabilité et la réflexivité, théoriquement sources de connaissances partagées et d'apprentissage continu. La première appelle à une certaine rigueur législative, la deuxième à plus de flexibilité. La confrontation entre ces deux approches est loin d'être neuve, elle constitue un aspect fondamental de l'écologie politique (voir notamment Gorz, 1992 ; Gutwirth, 2001 ; Illich, 2003 ; Lechat, 2010).

Entre obligations de moyens et obligations de résultats

Les défenseurs de l'imposition du passif considèrent que cet instrument offre les meilleurs résultats possibles en termes de performance énergétique. Cette performativité est fonction de l'assemblage de l'ensemble des indices qui le composent et qui sont, de fait, indissociables. Basé sur une haute isolation thermique, l'étanchéité à l'air et la récupération de chaleur, le système assure une minimisation drastique des besoins énergétiques pour le chauffage voire pour la ventilation. Il va ainsi à contre courant des approches palliatives où le manque d'isolation est comblé par des technologies d'apport en énergies renouvelables. L'objectif à moyen terme étant de développer des bâtiments zéro énergie voire à énergie positive, l'isolation thermique doit être aujourd'hui la priorité. A cet égard, les constructions passives constitueraient donc un passage obligé, voire « une révélation¹⁶ ».

Les défenseurs d'une autre approche de l'action publique considèrent que, de par la précision des exigences attendues et le mode de fonctionnement propre aux constructions passives, le label induit des obligations de moyens. Ils reprochent également au standard d'induire une abstraction et une rationalisation du réel de par les modes de calculs et les objets auxquels il renvoie, ce qui va à l'encontre de la complexité inhérente à l'architecture et à l'urbanisme. Cette typologie de construction ne constituerait donc qu'une des solutions possibles, et l'imposition de moyens précis mettrait à mal certaines réponses architecturales pertinentes et la recherche et développement du secteur de la construction. La certification passive devrait en ce sens demeurer un choix pour les acteurs sous peine de voir s'effriter son rôle actuel de catalyseur. Selon ces acteurs, on devrait donc en imposer le niveau d'exigence mais pas les moyens qu'elle induit. Les avis du *Conseil Économique et Social* et celui de *l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale* portant sur le premier Arrêté et sa révision vont dans le même sens. Ils mettent en exergue le risque d'empêcher certaines innovations et en appellent au maintien de la philosophie de l'ancienne réglementation, soit une norme globale plus souple non pas en termes de performance minimale exigeante mais quant aux possibilités laissées aux acteurs de terrain pour y parvenir.

Des compétences des praticiens

Si la prévision des difficultés que connaîtront certains praticiens quant à la mise en œuvre de l'imposition du passif est admise par tous, les avis divergent néanmoins quant aux éléments à prendre en considération à cet égard. Les défenseurs de l'approche technocratique estiment que la régulation des problèmes s'établira naturellement avec le temps, révélant une certaine croyance en l'inertie des praticiens et une méfiance quant à leur bonne volonté. Les défenseurs de l'approche réflexive soutiennent la nécessité d'une certaine flexibilité législative et la prise en considération du bon sens des acteurs en situation. L'argumentation s'appuie sur les caractéristiques de sur-mesure de la construction sujette aux aléas budgétaires, bioclimatiques, techniques, humains, etc. Cette posture

¹⁶. CLERFAYT G., « Face à face », *bepassive*, n°12, 2012, p.15-18.

révèle une certaine confiance en la créativité et en l'éthique des acteurs de la construction capables de postures critiques.

De l'habitabilité

Cette tension entre rigidité et flexibilité concerne également les contraintes d'usage des bâtiments passifs soit, l'entretien régulier du système de ventilation et la limitation de l'ouverture des fenêtres, garants respectivement de la qualité de l'air et de la correspondance des estimations théoriques avec les consommations effectives. Considérant ces aspects pratiques peu contraignants, certains estiment qu'ils peuvent être régulés par l'information du public, voire son éducation. D'autres considèrent que cette question est fondamentale eu égard à la nécessité de bonne volonté des habitants. Car, si ceux-ci ne feraient pas le « choix du passif », les consommations énergétiques effectives risqueraient de s'avérer plus importantes qu'estimées de par certaines variables non quantifiables, fonction des usagers telles que l'hétérogénéité des sensations de confort, l'inertie des comportements, l'effet rebond ou l'effet d'aubaine (Giraudet et *al.*, 2011). Certains acteurs défendent également l'idée que les contraintes d'usage induites constitueraient une atteinte au bien-être et mettent en exergue ce qu'ils considèrent comme un manque de considération des droits tacites du quotidien.

Conclusion

L'usage de la certification passive témoigne de trois évolutions du contexte sociologique de l'action publique bruxelloise visant à implémenter une transition de l'architecture vers un développement plus durable. Premièrement, cette certification est représentative du développement d'une politique de responsabilisation des acteurs les incitant et les soutenant à s'engager et à participer activement à la transition escomptée. Deuxièmement, l'implémentation de la certification au sein de cette logique de responsabilisation témoigne d'un renforcement de la porosité entre institutions publiques et acteurs privés influents les politiques. Troisièmement, le passage de la certification du statut d'instrument à usage volontaire au statut d'instrument réglementaire révèle un déploiement rapide et inédit de la rationalité technico scientifique s'appuyant sur un renforcement des dispositifs de communication au détriment de la concertation publique. Bien que cette imposition fit l'objet de révisions à posteriori en négociation avec quelques représentants du secteur de la construction, celles-ci furent fortement balisées. Les principaux outils régulant l'urbanisme et l'architecture sont pourtant soumis une procédure d'enquête publique¹⁷, type arènes de discussions, avant leur entérinement à l'image du *Règlement Régional d'Urbanisme* qui comprenait jusqu'il y a peu les réglementations thermiques. Cette évolution peut être considérée comme un glissement d'une politique de construction démocratique des décisions vers une certaine technocratie.

Les glissements de l'action publique étudiée semblent ainsi relever d'un paradoxe ; d'une part, le développement de l'influence de praticiens sur les politiques publiques et d'autre part, l'effritement des procédures de participation aux décisions législatives majeures. Ce paradoxe peut néanmoins être fortement nuancé car les praticiens influents s'avèrent servir le développement quantitatif et technologique des décisions politiques.

Le choix de construire le durcissement réglementaire à partir d'un instrument hautement symbolique assure une certaine efficacité d'action et présente l'avantage d'une certaine lisibilité (Courtheoux, 1968). Mais il faut en considérer la « portée programmatique » qui induit le risque d'exécuter littéralement un programme sans critique des idéologies de la technocratie (Lefebvre, 1968), risque par ailleurs accru par les processus menant à la naturalisation des dispositifs (Lorrain, 2004). La concentration des efforts sur la question énergétique a renforcé la domination des appareils administratifs au nom de la recherche de performance et d'exemplarité¹⁸, que certains considèrent

¹⁷. Ces procédures offrent la capacité à la collectivité de consulter les projets de loi, d'obtenir des explications techniques et d'exprimer d'éventuelles réclamations.

¹⁸. La question des performances énergétiques des bâtiments devient effectivement un objet de concurrence entre villes comme en témoigne les divers prix récompensant les meilleures démarches. La candidature « 2015 : Bruxelles passe au Passif ! » a par ailleurs été primée aux *Sustainable Energy Europe Awards 2012* dans la catégorie *Living*.

comme un glissement du discours politique vers une réponse technique (voir notamment Villalba, 2009). En s'appuyant sur un modèle hautement symbolique, les politiques publiques n'ont effectivement pas laissé de place au débat amorcé par certains représentants du secteur de la construction. Il rejoint pourtant des revendications d'architectes qui tendent à émerger en Europe à l'image de la *Charte de Monaco* (2011), *The EU City Manifesto* (2012) et de *l'Observatoire des pratiques architecturales innovantes - Underconstruction* (2008).

Loin de remettre en question la nécessité d'améliorer les bilans énergétiques des bâtiments et les apports de la technique et de la science à cet égard, ces revendications émergentes relèvent d'une inquiétude quant à l'atrophie de certaines caractéristiques inhérentes à l'architecture et aux compétences de ses acteurs, en particulier des architectes et des habitants. A travers la critique des évolutions de l'instrumentation, ces réactions appellent indirectement à une mise en questionnement de fond quant aux apports de l'architecture pour le développement sociétal. Bien que concentrées sur l'échelle de l'architecture, elles ne sont pas sans rappeler les mises en garde d'Alain Bourdin (2009) quant au risque d'effritement des capacités critiques induit par l'application de modèles. Ces capacités critiques sont pourtant essentielles si l'on appréhende la notion de développement durable comme une introduction à un questionnement et non pas comme un corpus de connaissances arrêtées.

Bibliographie

- BORASI G., ZARDINI M., *Désolé, plus d'essence. L'innovation architecturale en réponse à la crise pétrolière de 1973*, Montréal, Centre Canadien d'Architecture, 2007.
- BOURDIN A., *Du bon usage de la ville*, Paris, Descartes et Cie, 2009.
- BOURDIN A., *L'Urbanisme d'après la crise*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2010.
- BRAND R., KARVONEN A., « The ecosystem of expertise: complementary knowledges for sustainable development », *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, vol.3, n°1, 2007, p.21-31.
- CARASSUS J., « Trois modèles de maîtrise de l'énergie dans les bâtiments. Une comparaison internationale », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°103, 2007, p.86-94.
- CASTEIGTS M., « Évaluer la durabilité des politiques urbaines, entre incertitudes stratégiques et contradictions méthodologiques », dans Ali SEDJARI, *Les Politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- CHARLOT-VADIEU C., OUTREQUIN PH., *L'Urbanisme durable. Concevoir un écoquartier*, Paris, Le Moniteur, 2009.
- COCHOY F., « De l'AFNOR à NF, ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle », *Réseaux*, vol.18, n°102, 2000, p.63-89.
- COURTHEOUX J.-P., « Problèmes sociologiques d'une planification indicative », *Economie*, vol. 19, n° 5, 1968, p.785-818.
- DI CASTRI F., « Les Conditions gagnantes du développement durable », dans Claude VILLENEUVE, *Le Développement durable : quels progrès, quels outils, quelle formation ?*, Québec, IEPF, 2005.
- DIMEGLIO P., « La Programmation générative et participative en architecture et en urbanisme : proposition pour l'élaboration du projet urbain de l'Île St-Denis », *Urbanisme*, n°320, 2001, p.26-31.
- GENARD J.-L., *La Grammaire de la responsabilité*, Paris, Éditions du Cerf, 1999.
- GIRAUDET L.-G., GUIVARCH C., QUIRION P., « Comparing and Combining Energy Saving Policies : Will Proposed Residential Sector Policies Meet French Official Targets? », *The Quarterly Journal of the IAEE's Energy Economics Education Foundation*, vol. 32, 2011, p.213-242.^[1]_{SEP}
- GORZ A., « L'Écologie politique entre expertocratie et autolimitation », *Actuel Marx*, n°12, 1992, p.15-29, réédité dans GORZ A., *Ecologica*, Paris, Galilée, 2008.
- GUTWIRTH S., « Trente ans de théorie du droit de l'environnement : concepts et opinions », *Environnement et Société*, vol. 26, 2001, p.5-17.
- GUY S., MOORE S., « Sustainable architecture and the pluralist imagination », *Journal of Architectural Education*, vol.60, n°4, 2007, p.15-23.
- HABERMAS J., *La Technique et la science comme idéologie* (1973), Paris, Gallimard, 2008.
- HAWKINS R., BOUILLON A., « Vers une évolution ou vers une disparition de la démocratie technique? L'Avenir de la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication », *Réseaux*, vol.18, n°102, 2000, p.119-137.
- ILLICH Y., *La Convivialité* (1973), Paris, Seuil, 2003.
- JANSON U., *Passive houses in Sweden. Experiences from design and construction phase*, Lund, Lund University, 2008.
- LASCOUMES P., « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n°13-14, 2004, en ligne.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (ed.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004.
- LASCOUMES P., LE GALES P., *Sociologie de l'action publique* (2007), Paris, Armand Colin, 2011.
- LATOUR B., *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999.
- LECHAT B., *La Transition démocratique de l'écologie. Renforcer la démocratie pour rendre la société plus écologique : contribution de l'écologie politique belge*, Eude, Bruxelles, etopia centre d'animation et de recherche en écologie politique, 2010.
- LEFEBVRE H., *Le Droit à la ville* (1968), Paris, Economica, 2009.

LORRAIN D., « Les Pilotes invisibles de l'action publique le désarroi du politique ? », dans Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004.

NEMOZ S., 2011, « La construction impérative de l'habitat durable. Origines et perspectives d'un mot d'ordre à venir », *Émulations*, n°3, [En ligne] URL : <http://www.revue-emulations.net/enligne/Nemoz>. Consulté le 29 décembre 2012.

NEUWELS J., « De la place de l'architecture eu égard aux enjeux de développement et de durabilité des villes. Approche critique de la politique publique bruxelloise en la matière », *Colloque international Sociologie des approches critiques du développement et de la ville durables*, Paris, 1^{er} et 2 février 2012.

OST F., *La nature hors la loi*, Paris, La Découverte, 1995.

PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, vol.94, n°2, 2000, p.251-267.

PINSON G., « Le Projet urbain comme instrument d'action publique », dans Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004.

SFEZ L., *Critique de la décision* (1976), Paris, Presses de Sciences Po, 1992.

TERRIN J.-J., *Conception collaborative pour innover en architecture. Processus, méthodes, outils*, Paris, L'Harmattan, 2009.

VILLALBA B., « L'Utopie sociale de la ville durable », *Revue critique d'écologie politique*, n°27, 2009.

VIOLEAU J.-L., *Les Architectes et mai 68*, Paris, Éditions Recherches, 2005.