



NOTE DOCUMENTAIRE

CCE 2021-00238

Stimuler la rénovation du marché
locatif résidentiel

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Note documentaire sur les politiques de rénovation du bâtiment en Belgique

-

Stimuler la rénovation du marché locatif résidentiel

Table des matières

Introduction	3
1. Situation du marché locatif en Belgique	6
1.1 Evolution démographique, évolution du bâti et évolution du statut d'occupation	6
1.1.1 Evolution démographique	7
1.1.2 Evolution de la typologie du bâti.....	8
1.1.3 Evolution du statut d'occupation.....	10
1.2 Profil des locataires et des bailleurs	17
1.2.1 La précarité énergétique chez les locataires.....	17
1.2.2 Profil des propriétaires bailleurs en location	21
1.3 Défaillances de marché spécifiques au marché locatif	23
1.3.1 Pénurie de logements abordables et de qualité sur le marché locatif.....	23
1.3.2 Le dilemme propriétaire-locataire.....	24
2. Réglementer le marché locatif.....	25
2.1 Obligation d'affichage et de certification	25
2.2 Normes de salubrité, normes énergétiques et interdiction de mise en location	27
2.3 Garantir l'accès au logement décent et abordable pour tous : limiter les loyers abusifs.....	32
2.3.1 Etude d'impact sur les risques de hausse des loyers.....	32
2.3.2 Grille des loyers	32
2.3.3 Encadrement des loyers.....	35
2.4 Développer un nouveau type de bail : « Bail de rénovation »	36
3. Instruments incitatifs et financiers adaptés au marché locatif.....	39
3.1 Révision de la taxation des loyers	40
3.1.1 La stratégie wallonne de rénovation envisage dans ce cadre, d'adapter d'ici 2024 la fiscalité des revenus locatifs sur base du niveau de performance énergétique du logement, sans toutefois donner plus précision quant à cette mesure. Recalculer le revenu cadastral	41
3.1.2 Taxer les loyers réels à l'IPP	41
3.2 Elargir les primes et les prêts à taux faible aux propriétaires bailleurs.....	43
3.3 Mécanisme de tiers-financement innovant, adapté au marché locatif	44
3.4 Favoriser la démolition-reconstruction	45
4. Informer, sensibiliser et accompagner les propriétaires bailleurs et les locataires	46
4.1 Procédure de médiation entre bailleur et locataire et Commission paritaire	46
4.2 Coopérative de gestion.....	47

Liste des graphiques

Graphique 1-1 :	Typologie des ménages, Belgique, 2019.....	7
Graphique 1-2 :	Proportion des ménages en précarité énergétique selon le type de ménage (en %, à gauche) et Répartition des types de ménages dans la population totale et dans la population en précarité énergétique (en %, à droite), Belgique, 2018	8
Graphique 1-3 :	Evolution de la typologie de la création annuelle de logements entre 1996 et 2019, Belgique ..	9
Graphique 1-4 :	Evolution de la proportion de ménage locataire (à gauche) et de personne locataire (à droite) de leur logement, en pourcentage, Belgique, 2010-2018.....	10
Graphique 1-5 :	Evolution du prix de vente des maisons et des appartement, Belgique, 2010-2018	12
Graphique 1-6 :	Evolution des loyers moyens des ménages louant au prix du marché, par Région, 2005-2018 et Evolution des loyers moyens des baux enregistrés en Belgique, 2011-2015 (à droite), par Régions	14
Graphique 1-7 :	Evolution des loyers des baux enregistrés en Belgique par valeurs de loyers 2011-2015 (en €, à gauche) et Taux de croissance des loyers 2006-2016 selon le type de logement (données Immoweb, en %, à droite)	15
Graphique 1-8 :	Durée d'occupation du logement par le ménage selon le statut d'occupation du logement, en %, en Wallonie	16
Graphique 1-9 :	Evolution du taux de pauvreté des propriétaires et des locataires (en %, à gauche) et évolution de la proportion de la population en risque de pauvreté par statut d'occupation (en %, à droite), Belgique, 2010-2018.....	19
Graphique 1-10 :	Importance des différents statuts d'occupation du logement, selon le type de ménage considéré (en %, à gauche) et Répartition des types de ménages selon le statut d'occupation du logement en %, à droite), Belgique, 2018	20
Graphique 1-11 :	Taux de risque de pauvreté, par statut du logement (à gauche) et Taux de pauvreté net de dépenses liées au logement (à droite), 2017.....	21

Liste des tableaux

Tableau 1-1 :	Perspectives de l'évolution de la population (au-dessus) et des ménages (en-dessous) dans les trois régions en Belgique	8
Tableau 1-2 :	Evolution du statut d'occupation du logement des ménages et de la population, en pourcentage, Belgique, 2010-2018.....	11
Tableau 1-3 :	Evolution des loyers moyens des ménages louant au prix du marché, par Région, Belgique, 2005-2018	13
Tableau 1-4 :	Taux de croissance des loyers des baux enregistrés en Belgique, par Régions et par valeurs de loyers, en pourcentage, sur la période 2011-2015	15
Tableau 1-5 :	Proportion de ménages en précarité énergétique, par statut d'occupation du logement, Belgique, 2018	18
Tableau 1-6 :	Revenu disponible (équivalent) médian du ménage, par statut d'occupation du logement	18
Tableau 1-7 :	Evolution de la proportion de la population en-dessous et au-dessus de 60% du revenu équivalent médian par statut d'occupation, Belgique, 2010-2018	19
Tableau 1-8 :	Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois en fonction du statut juridique du propriétaire-bailleur, 2002.....	22
Tableau 2-1 :	Points de pénalité appliqué par le Code flamand du Logement pour non-respect de la norme minimale relative à l'isolation du toit	30
Tableau 3-1 :	Liste de locataires inclus dans les groupes cibles vulnérables et éligibles à la prime location et isolation	44

Introduction

L'amélioration des performances énergétiques du parc de bâtiments existant est le grand défi du secteur du bâtiment belge en vue de réussir la transition vers un parc immobilier à consommation d'énergie quasi nulle à l'horizon 2050. Atteindre les objectifs climatiques et énergétiques en Belgique nécessitera par conséquent d'améliorer le taux de rénovation profonde et le taux de renouvellement du parc immobilier existant, ce qui nécessitera de mobiliser des investissements considérables. Dans cet objectif, la Commission européenne a publié, le 14 octobre 2020, sa « Stratégie pour une vague de rénovations », qui s'inscrit dans le cadre du Green Deal et du Plan de relance (« Next Generation EU ») européens. De même, les gouvernements fédéral et régionaux ont développé leur plan de bataille pour stimuler la rénovation du bâti à travers l'élaboration du Plan intégré national Energie-Climat (PNEC) 2021-2030 et des stratégies régionales de rénovation à long terme. Bien que ces initiatives soient des bons débuts pour tendre vers un parc de bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle à l'horizon 2050, les politiques publiques de rénovation énergétique du bâti concernent majoritairement la rénovation du parc des propriétaires occupants de maisons unifamiliales. Ce groupe ayant été privilégié car il correspond mieux au modèle économique traditionnel en matière de décision d'investissement.

Les politiques en matière de rénovation du bâti présentent encore de ce fait certains angles morts, les groupes spécifiques, qui ne reçoivent pas suffisamment d'attention de la part des pouvoirs publics. C'est notamment le cas de la rénovation des logements mis en location ou encore des copropriétés. Dans un contexte de rénovation du bâti, il est en effet important de distinguer les copropriétés et les maisons individuelles et de croiser ce critère avec le statut de propriétaire occupant ou propriétaire bailleur. Afin d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques fixés aux niveaux européen, national et régional, il est par conséquent grand temps de s'intéresser à ces groupes spécifiques qui devront être mobilisés à leur tour. La présente note spécifique se focalise sur le marché locatif résidentiel, qui est fortement touché par la précarité énergétique et qui fait face à des nombreuses barrières à la rénovation. La problématique de la rénovation des copropriétés est traitée plus en détails dans une note spécifique¹.

Les locataires, un public particulièrement touché par la précarité énergétique

Les ménages locataires, qui représentent 36% des ménages belges totaux, sont nettement plus touchés que les ménages propriétaires par les différentes formes de précarité énergétique et de précarité hydrique, ces risques étant respectivement 2,5 et 3,5 fois supérieurs dans les ménages locataires que dans les ménages propriétaires. Les locataires sont de plus confrontés à ces formes de précarité de manière structurelle. Cette situation résulte notamment du fait que les locataires cumulent une triple peine :

- Les performances énergétiques des bâtiments sont souvent moins bonnes dans le secteur locatif qu'au sein des logements occupés par leur propriétaire, suite au manque d'investissement des propriétaires bailleurs qui sont confrontés à certaines difficultés ;
- Les locataires ont en général un profil socio-économique moins robuste que celui des propriétaires et ont un revenu disponible médian inférieur. En Belgique, le taux de pauvreté chez les locataires est quatre fois plus important que celui des propriétaires occupants ;

¹ Cf. Secrétariat du CCE (2021), Stimuler la rénovation des copropriétés, CCE 2021-0241, disponible sur le [site web du CCE](#).

- Les locataires habitent plus fréquemment dans des immeubles à appartements en copropriétés, qui sont confrontés à une multiplicité des profils des acteurs, entravant davantage la prise de décision et l'entame de projet de rénovation².

Outre sa contribution aux objectifs climatiques et énergétiques, la rénovation du parc de logements mis en location permettra également de contribuer à la lutte contre la précarité énergétique et d'améliorer les conditions de vie d'une partie de la population belge.

La rénovation des logements mis en location, une opération complexe qui fait face à de nombreuses barrières

Comme mentionné, les performances énergétiques des logements mis en location sont souvent moins bonnes que celles des logements occupés par leur propriétaire. Le faible taux de rénovation du parc locatif et le manque d'investissement des propriétaires bailleurs peuvent s'expliquer par le fait que la rénovation des logements mis en location fait face à certaines barrières et peut s'avérer complexe. Et ce, pour plusieurs raisons :

- Dans le cas de la rénovation d'un logement mis en location, les frais de rénovation sont à la charge du propriétaire bailleur, tandis que les avantages (réduction des charges, confort amélioré, ...) profitent au locataire, on parle alors de dilemme propriétaire-locataire (ou de « split incentive ») ;
- Le propriétaire bailleur ne sait pas toujours comment aborder un processus de rénovation et/ou n'a pas les connaissances techniques nécessaires ;
- Le propriétaire bailleur ne dispose pas toujours des ressources financières nécessaires au financement des travaux de rénovation ;
- Le propriétaire bailleur ne sait pas toujours comment aborder les problèmes pratiques relatifs aux locataires (par ex. : peuvent-ils continuer à vivre dans le logement en travaux ? quels sont les solutions pour reloger temporairement les locataires pendant les travaux ?).

Dans certaines zones géographiques du pays, le marché locatif des logements est de plus confronté à une pression des prix des loyers, suite à l'évolution démographique (hausse du nombre de ménages), à l'inadéquation entre l'offre et la demande de logement et à la production trop faible de logements publics pour répondre à l'augmentation de la demande.

Objectif de la note

La présente note spécifique a premièrement pour objectif de donner un aperçu de la situation du marché locatif en Belgique et de mettre en carte les problèmes auxquels ce marché est confronté. Elle a ensuite pour ambition de dresser un état des lieux des principaux instruments existants et annoncés dans le Plan national intégré Energie-Climat et dans les stratégies de rénovation régionales, ainsi que les différentes pistes à explorer, qui visent à stimuler la rénovation du parc de logements mis en location.

Avertissement

Il est important de noter, d'une part, que la liste des politiques décrites ci-dessous n'est pas exhaustive. Et que d'autre part, les nouvelles mesures annoncées dans le PNEC et dans les stratégies de rénovation ne sont pas nécessairement contraignantes pour les gouvernements concernés, et sont par conséquent susceptibles d'être modifiées ou de ne pas être adoptées à l'avenir.

² Cf. Secrétariat du CCE (2021), Stimuler la rénovation des copropriétés, CCE 2021-0241, disponible sur le [site web du CCE](#)

Auditions d'experts

Dans le cadre des travaux sur la rénovation énergétique du parc locatif de logements, le Secrétariat du Conseil central de l'Economie a notamment organisé des auditions d'experts du secteur locatif : Monsieur Nicolas Bernard, Professeur de droit à l'Université Saint-Louis, Monsieur Vincent Defraiteur, Avocat au barreau de Bruxelles, administrateur de la plateforme d'information juridique du droit immobilier, Monsieur Olivier Hamal du Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires (SNPC) et Monsieur José Garcia, Secrétaire général du Syndicat des Locataires.

1. Situation du marché locatif en Belgique

Peu de données spécifiques au marché locatif sont disponibles au niveau national en Belgique et la situation du marché locatif diverge fortement d'une Région à l'autre, d'une province à l'autre et d'une commune à l'autre, ce qui complexifie l'analyse de ce marché. Les données disponibles ne sont de plus pas toujours précises et peuvent varier d'une base de données à l'autre. Les données de Censur 2011³ enregistrent par exemple un écart parfois important avec les données cadastrales⁴ de la même année. Une des explications avancées par le SPF Economie⁵ porte sur le phénomène de subdivision « sauvage » (non-déclarée au cadastre) de maisons en plusieurs appartements, phénomène particulièrement présent dans les centres urbains. Il est également à souligner qu'il n'existe pas d'inventaire national ou régional exhaustif sur la performance énergétique des logements mis en location en Belgique. Les bases de données PEB ne permettent pas de faire la distinction entre le parc de logements occupés par leur(s) propriétaire(s) et le parc locatif.

La présente section vise par conséquent à donner un aperçu non exhaustif de la situation du marché locatif belge, sur base des données disponibles au niveau national.

1.1 Evolution démographique, évolution du bâti et évolution du statut d'occupation

En Belgique, un décalage est observé entre l'évolution de la structure des ménages et la structure du parc de logements. Ce décalage se traduit par une évolution de la demande de logements qui s'éloignent de ce qui est disponible sur le marché. Il peut en résulter, du moins dans certaines zones démographiques du pays, une insuffisance (ou autrement dit une pénurie) de logements « confortables et modestes » sur le marché immobilier (cf. [point 1.3.1](#)), à laquelle le marché locatif résidentiel est particulièrement confronté. Un ralentissement de l'accession à la propriété et une dualisation croissante des possibilités d'accès à la propriété sont également constatés en Belgique. L'analyse de l'évolution démographique, de l'évolution de la structure du parc de bâtiments et de l'évolution du statut d'occupation peut être utile pour comprendre le fonctionnement du secteur locatif, ainsi que les barrières auxquelles ce secteur est confronté.

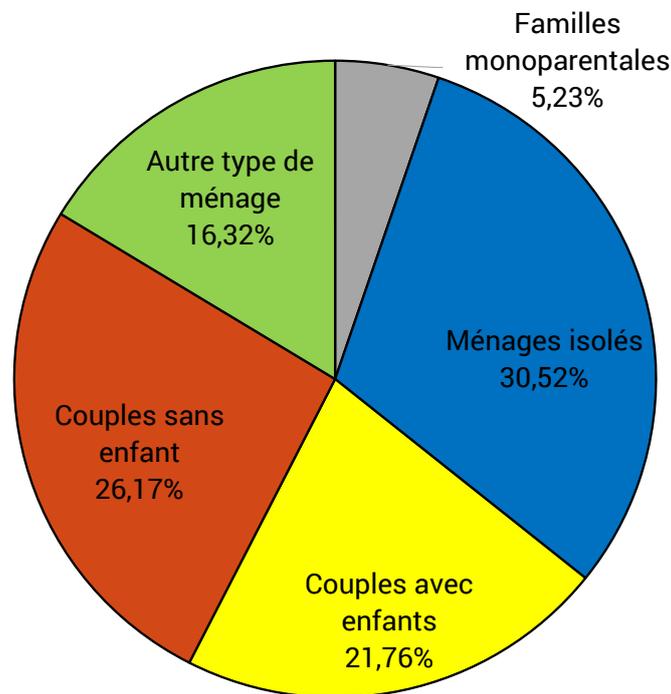
³ Cf. https://census2011.fgov.be/info/info_fr.html.

⁴ Cf. <https://statbel.fgov.be/fr/themes/construction-logement/parc-des-batiments#news>.

⁵ SPF Economie – DG Statistique, Workshop Censur "Création d'une base de données logement ».

1.1.1 Evolution démographique

Graphique 1-1 : Typologie des ménages, Belgique, 2019



L'évolution du nombre de ménages, et de leur taille, est primordiale pour avoir une idée de l'évolution présente et future de la demande de logements.

La Belgique connaît une pression démographique avec une augmentation du nombre de ménages. Cela résulte d'une part d'une augmentation du nombre d'habitants et d'autre part d'une diminution du nombre de personnes par ménage. Le nombre de ménages belges est passé de 4,248 millions en 2000 à 4,992 millions en 2020 soit une augmentation de près de 18% (cf. Tableau 1-1)⁶. Les ménages isolés représentent 30% des ménages de la population totale et les familles monoparentale environ 5% (cf. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**)⁷.

Selon les perspectives 2019 du Bureau fédéral du Plan et du SPF Economie, cette tendance va de plus se poursuivre dans les décennies à venir, pour atteindre 5,644 millions en 2050 (+13% par rapport à 2020). La taille des ménages passe de 2,27 en 2020 à 2,18 en 2050. Les perspectives prévoient une hausse sensible des ménages d'une personne, en raison principalement du vieillissement de la population mais aussi de l'évolution des modes de cohabitation. Le recul de l'âge à la cohabitation ou au mariage et une augmentation du nombre de séparations génèrent une hausse du nombre de familles monoparentales et une hausse du nombre de ménage d'une personne au sein de la population d'âge actif.

⁶ Bureau fédéral du Plan & SPF Economie (2019), Perspectives démographiques 2018-2070, Population et ménages, Janvier 2019 ([lien](#)).

⁷ Eurostat, Nombre de ménages privés par composition du ménage, nombre d'enfants et statut professionnel au sein des ménages (1000), [lfst_hhnhwhtc](#), dernière mise à jour le 20/04/20.

Tableau 1-1 : Perspectives de l'évolution de la population (au-dessus) et des ménages (en-dessous) dans les trois régions en Belgique

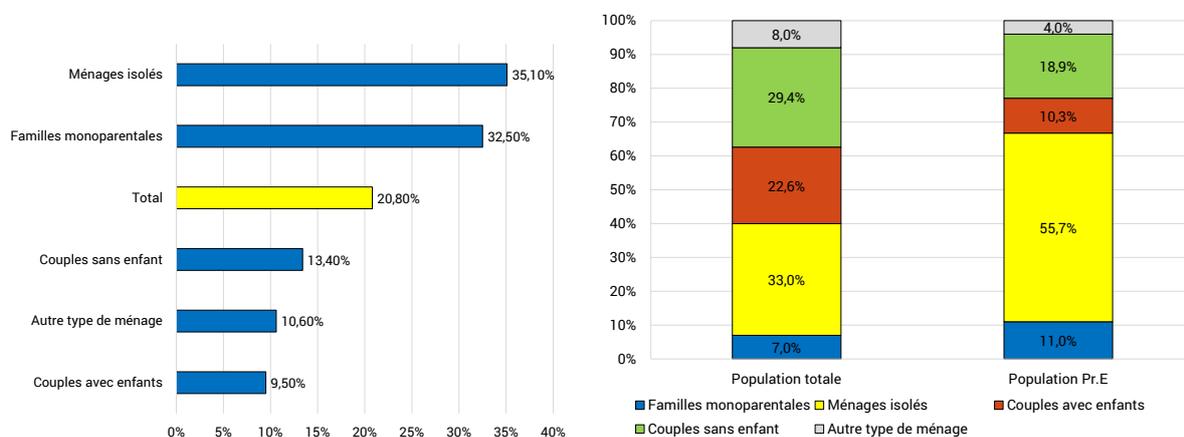
Population	2000	2018	2020	2030	2040	2050
Wallonie	3.339.516	3.624.377	3.647.960	3.754.517	3.856.413	3.919.687
Bruxelles-Capitale	959.318	1.198.726	1.212.352	1.245.084	1.288.345	1.326.008
Flandre	594.025	6.552.967	6.618.958	6.887.471	7.140.197	7.341.068
Belgique	10.239.085	11.376.070	11.479.270	11.887.072	12.284.955	12.586.763

Ménage	2000	2018	2020	2030	2040	2050
Wallonie	1.380.458	1.583.752	1.595.967	1.687.697	1.762.582	1.805.342
Bruxelles-Capitale	472.534	548.660	554.576	564.024	577.860	586.336
Flandre	2.395.748	2.807.008	2.842.001	3.005.220	3.155.302	3.252.442
Belgique	4.248.740	4.939.420	4.992.545	5.256.940	5.495.744	5.644.119

Source : BFP et SPF Economie (2019)

Il est important de souligner que les familles monoparentales et les ménages isolés, en croissance dans les années à venir selon les perspectives du BFP et du SPF, se caractérisent par une plus grande fragilité économique et sont plus vulnérables à la précarité énergétique (cf. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Selon la Fondation Roi Baudoin⁸, 32,5% des familles monoparentales et 35,1% des ménages isolés sont en précarité énergétique contre 9,5% des couples avec enfants, 13,4% des couples sans enfants et 10,6% des autres types de ménages.

Graphique 1-2 : Proportion des ménages en précarité énergétique selon le type de ménage (en %, à gauche) et Répartition des types de ménages dans la population totale et dans la population en précarité énergétique (en %, à droite), Belgique, 2018



Source : Eurostat ; Fondation Roi Baudoin

1.1.2 Evolution de la typologie du bâti

En 2019, les appartements ne représentent qu'un quart (24,8%) de l'ensemble du parc belge de logements, avec des réalités très différentes d'une Région à l'autre (26,4% du parc de logements flamands, 15,8% du parc de logements wallons et 56% du parc de logements bruxellois)⁹. Pourtant, si

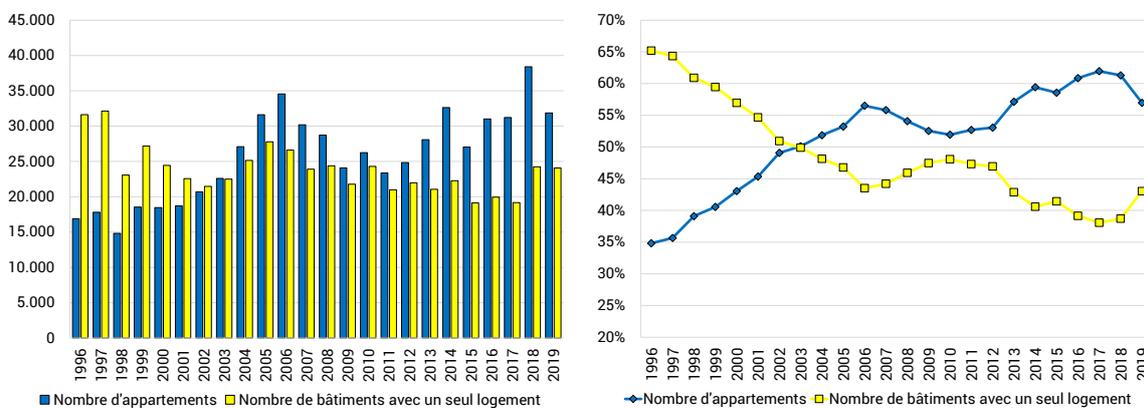
⁸ Fondation Roi Baudoin (2020), Baromètre de la précarité énergétique et hydrique 2009-2018 ([lien](#)).

⁹ Statbel, Construction et logement, [Parc de bâtiments](#), dernière mise à jour le 12 octobre 2020.

l'on examine les créations récentes de logements, une évolution importante du nombre d'appartements peut être observée. Les appartements représentent près de 60% des logements créés entre 2010 et 2019¹⁰. Le Graphique 1-3 illustre l'évolution de la structure du parc de logements depuis 1996. La construction de maisons unifamiliales, qui était le modèle dominant en 1996, a presque continuellement diminuée au fil des années et représente 38,7% de la création de logement en 2018. Les appartements suivent une tendance opposée et atteignent 61,3% des nouveaux logements en 2018. Les deux courbes sont croisées en 2002. On peut observer que la création de logements a néanmoins suivi une tendance inverse entre 2018 et 2019, les maisons unifamiliales représentant 43% et les appartements 57%.

Il est toutefois important de souligner qu'il s'agit de valeurs moyennes à l'échelle nationale, la réalité diverge fortement d'une Région à l'autre, d'une province à l'autre et d'une commune à l'autre. Les zones urbaines restent souvent en tête quant à la production de nouveaux appartements.

Graphique 1-3 : Evolution de la typologie de la création annuelle de logements entre 1996 et 2019, Belgique



Source : Statbel

L'orientation de la construction vers l'un ou l'autre type de logement (maison unifamiliale ou immeuble à appartements) peut donner des indications sur les tendances à l'œuvre relatives à la demande de logements et au statut d'occupation. Plusieurs pistes peuvent ainsi être envisagées pour expliquer l'évolution rapide de la structure de production du secteur immobilier observée ces vingt dernières années :

- La réponse aux besoins démographiques qui évoluent de manière importante (cf. [point 1.1.1](#)) : La demande pour des unités plus petites venant des plus petits ménages (population vieillissante, familles monoparentales, ménages isolés, etc.) a favorisé la production d'appartements ;
- L'inadéquation de la demande de logements actuelle et prévue avec l'offre de logements existante (cf. [point 1.3.1](#)) ;
- Des conditions économiques favorables à l'investissement dans l'immobilier (taux d'intérêt à des niveaux historiquement bas, couplé à un rendement quasi-nul des comptes d'épargne) ;
- Les politiques en matière de densification du bâti et de l'arrêt de l'artificialisation des terres d'ici 2050.

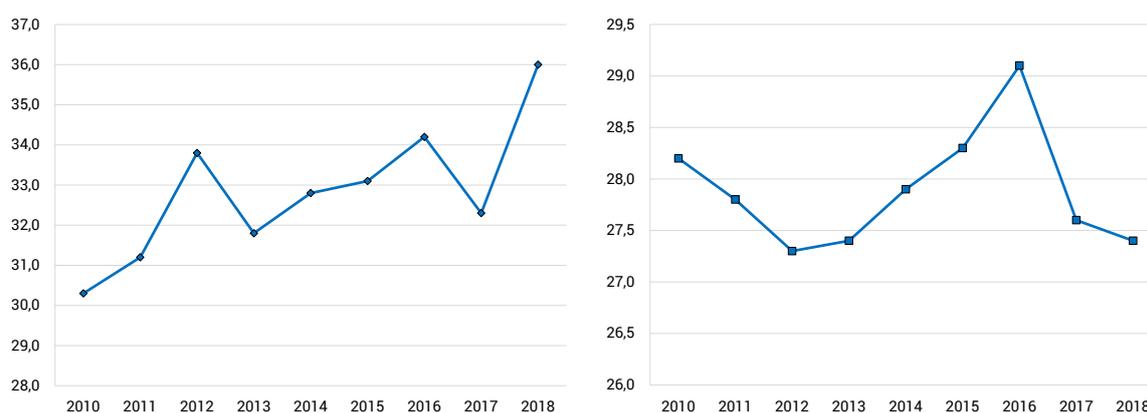
¹⁰ Statbel, Construction et logement, [Permis de bâtir](#), dernière mise à jour le 30 octobre 2020.

Selon les chiffres du SPF Economie, les logements belges – tous types de constructions neuves, maisons et appartements confondus - ont en outre perdu près de 20% de superficie entre 2001 et 2016, leur superficie moyenne étant passée de 118 m² à 97 m².

1.1.3 Evolution du statut d'occupation

En 2018, la proportion des ménages locataires s'élève à 36% en Belgique (32,9% en Wallonie, 26,2% en Flandre et 58,3% en Région de Bruxelles-Capitale)¹¹ et la proportion de personnes locataires de leur logement à 27,4%¹². La proportion de ménages locataires et la proportion de personnes locataires ont suivi des évolutions divergentes entre 2010 et 2018 (cf. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). La proportion de ménages locataires a suivi une tendance à la hausse entre 2010 et 2018, tandis que la proportion de personnes locataires a augmenté entre 2012 et 2016, avant de suivre une tendance à la baisse entre 2016 et 2018. Cette divergence d'évolution s'explique par la composition / le profil des ménages locataires. Les ménages locataires comportent en effet une proportion plus élevée de ménages isolés que les ménages propriétaires, qui comportent plus de couples avec enfant(s) (cf. [point 1.2.1](#)). La part de locataires privés dans la population s'élève à 19% et la part des locataires louant un logement social s'élève à 8,4%¹³.

Graphique 1-4 : Evolution de la proportion de ménage locataire (à gauche) et de personne locataire (à droite) de leur logement, en pourcentage, Belgique, 2010-2018



Source : EU-SILC ; Eurostat

¹¹ Source : Enquête EU-SILC 2018.

¹² Eurostat, Population par statut d'occupation du logement, et statut de pauvreté, dernière mise à jour le 06/05/2020 ([lien](#)).

¹³ Les locataires du parc « social » reprennent les locataires des logements sociaux publics, ceux qui bénéficient d'un logement à bas coût via leur employeur ou leur famille, ainsi que les locataires à titre gratuit.

Tableau 1-2 : Evolution du statut d'occupation du logement des ménages et de la population, en pourcentage, Belgique, 2010-2018

Population	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Propriétaire	71,8	72,2	72,7	72,6	72,1	71,7	70,9	72,4	72,6
Propriétaire, hypothèque ou prêt en cours	36,7	37,3	38,0	37,9	37,9	37,9	36,3	38,2	38,7
Propriétaire, ni hypothèque, ni prêt en cours	35,2	34,9	34,8	34,7	34,2	33,9	34,6	34,1	34,0
Locataire	28,2	27,8	27,3	27,4	27,9	28,3	29,1	27,6	27,4
Locataire, loyer au prix du marché	19,5	18,7	18,5	18,6	19,5	19,7	20,4	18,8	19,0
Locataire, loyer à prix réduit ou gratuit	8,7	9,1	8,8	8,7	8,4	8,5	8,7	8,8	8,4

Source : EU-SILC ; Eurostat

Selon Census 2011¹⁴, il y a une prédominance des locataires dans les bâtiments résidentiels à plusieurs logements (appartement en immeubles ou en maisons subdivisées), les ménages locataires occupant plus souvent des appartements que les propriétaires occupants. Il est également à noter que, selon l'enquête EU-SILC 2018, la proportion de ménages locataires est plus élevée dans les aires densément peuplées que dans les zones intermédiaires ou faiblement peuplées.

La dualisation croissante des possibilités d'accès à la propriété

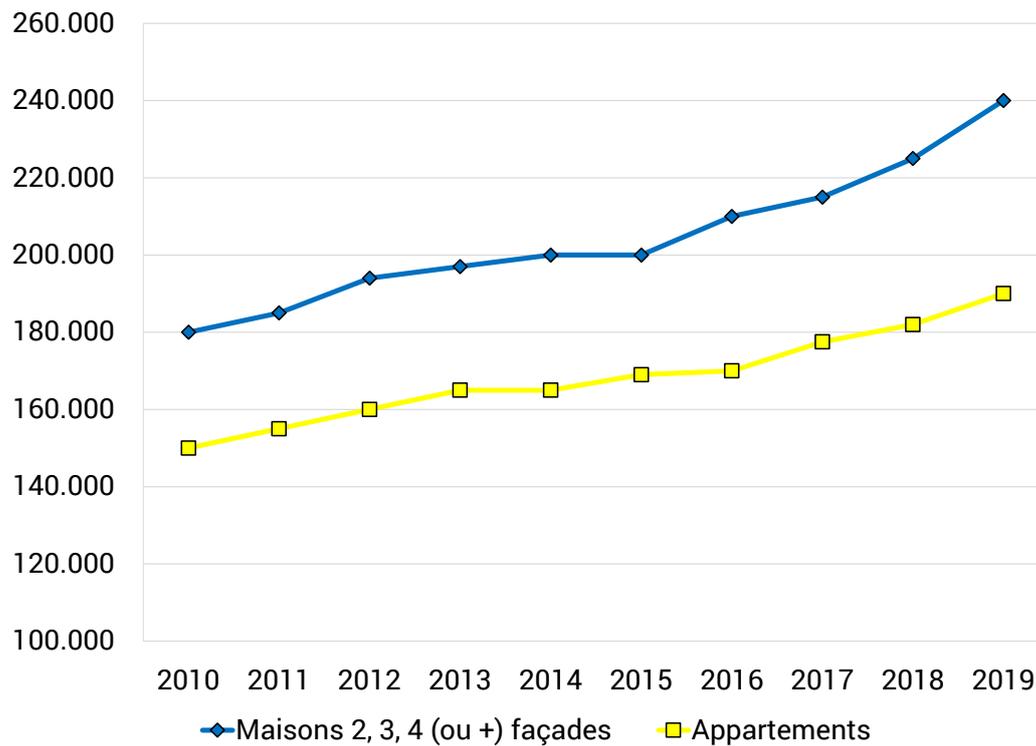
Bien que l'usage du logement comme propriétaire occupant soit considéré à la fois comme une sécurité, un moyen de réduire les coûts de la vie une fois arrivé à la pension, ainsi que comme un moyen de transmission, l'accession à la propriété des ménages ralentit en Belgique¹⁵. En effet, après une forte augmentation entre 1947 (39%) et 1991 (65%)¹⁶, une stagnation du taux de propriétaires est observée en Belgique au cours des vingt dernières années. En 2018, le taux d'accès à la propriété des ménages s'élève à 64%. Ce fléchissement de la proportion des ménages propriétaires peut notamment s'expliquer par :

¹⁴ Cf. https://www.census2011.be/data/fresult/fresults_fr.html.

¹⁵ Source : Bottieau & al. (2018), Logement en propriété – logement en location, un changement de paradigme ?, Les Echos du Logement, n°122, p. 36.

¹⁶ Qui fut le fruit d'une volonté politique, dont le volet de la déductibilité fiscale des prêts hypothécaires est sans aucun doute un des outils les plus efficaces pour inciter à acheter un logement. Le sentiment de sécurité et de stabilité d'emploi jusqu'aux débuts des années 1980 est un autre facteur qui a favorisé l'investissement des belges dans le logement.

Graphique 1-5 : Evolution du prix de vente des maisons et des appartement, Belgique, 2010-2018



Source : Statbel

- Des prix de vente des logements de plus en plus élevés : Une forte croissance des prix de vente de l'immobilier a été observé au cours des dernières années. Entre 2010 et 2019, le prix de vente médian des maisons est passé de 180.000 à 240.000 euros, soit une hausse de 33% et le prix de vente médian des appartements est passé de 150.000 à 190.000 euros, soit une hausse de 26%¹⁷. Sur la même période, le revenu moyen disponible des ménages est passé de 40.998 à 41.074 euros, soit une hausse de 1,4%¹⁸. La tension entre le prix du logement et le revenu de la population s'est surtout accentuée lors du boom immobilier des années 2000, avec un décrochage important au détriment des capacités d'achat des biens, les prix moyens de vente des maisons et des appartements ayant respectivement augmenté de 128 % et 117 % entre 1996 et 2006.
- Un accès plus strict aux crédits hypothécaires : Depuis la crise de 2008, la réforme de Bâle 3 exige une part plus importante de fonds propres pour l'acquisition de biens immobiliers. Dans ce cadre, la Banque nationale belge (BNB) a pris des mesures en 2013 et 2018, en relevant de 10 à 18% les exigences de fonds propres sur leur portefeuille hypothécaire. Le but de la manœuvre est que chaque banque mette plus de côté pour parer un éventuel retournement de marché. Ces mesures n'ont toutefois pas réussi à calmer le marché hypothécaire belge, le taux d'endettement hypothécaire des ménages belges n'ayant cessé d'augmenter. En raison de la faiblesse des taux d'intérêt et de la concurrence, les banques belges ont en effet continué à octroyer des crédits hypothécaires à des conditions très souples¹⁹, alors que l'immobilier belge est surcoté selon la BNB²⁰. En 2018, l'encours total des crédits logements

¹⁷ Source : Statbel, [Prix de l'immobilier](#), dernière mise à jour le 25 septembre 2020.

¹⁸ Source : Statbel, [Budget des ménages](#), dernière mise à jour le 28 novembre 2019.

¹⁹ En 2018, près de 40% des prêts octroyés portaient sur des montants dépassant 90% de la valeur du bien acheté (+10% par rapport à 2013).

²⁰ Banque Nationale de Belgique (2019), Financial Stability Report ([lien](#)).

dépassait les 200 milliards d'euros et le montant moyen emprunté par crédit avait doublé en 20 ans, passant de 75.000 à 160.000 euros. C'est pourquoi, en 2019, la BNB a formulé des nouvelles directives aux organismes de prêt applicables depuis le 1^{er} janvier 2020. Depuis cette date, les banques ne peuvent plus octroyer un prêt qui dépasse 90% de la valeur du bien pour un propriétaire qui occupe ce bien²¹ et 80% de la valeur du bien en ce qui concerne les logements mis en location²². Il en résulte un accès à la propriété de plus en plus sélectif, rendu plus difficile pour les ménages à revenus modestes, voire moyens.

Les tensions entre revenus et marché de l'immobilier et l'accès plus stricts aux crédits hypothécaires se répercutent en une stagnation de l'évolution du taux de propriétaires et une dualisation croissante des possibilités d'accès à la propriété.

Evolution des loyers

Les loyers moyens (hors charges) des ménages belges louant au prix du marché ont suivi une tendance à la hausse dans les trois Régions du pays, entre 2005 et 2018 (cf. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.a**)²³. En 2018, le loyer moyen des ménages louant au prix du marché a atteint 643 euros (593€ en Wallonie, 667€ en Flandre et 680€ à Bruxelles), contre 385 euros en 2005 et 450 euros en 2010. Le loyer moyen de tous les locataires compris atteint 556 euros en Belgique (503€ en Wallonie, 564€ en Flandre et 623€ à Bruxelles).

Tableau 1-3 : Evolution des loyers moyens des ménages louant au prix du marché, par Région, Belgique, 2005-2018

	2005	2010	2018	2005-2018	2010-2018
Belgique	434	504	622	43,3%	23,4%
Wallonie	388	456	561	44,6%	23,0%
Flandre	437	513	645	47,6%	25,7%
Bruxelles	487	553	667	37,0%	20,6%

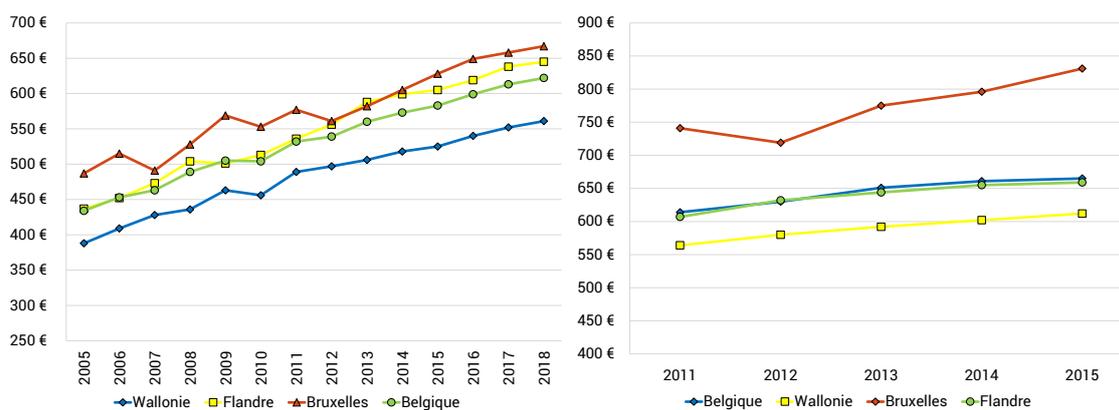
Source : EU-SILC

²¹ Avec une marge de tolérance de 35% du volume des prêts pour les primo-acquéreurs et de 20% pour les autres.

²² Avec une marge de tolérance de 10% du volume des prêt.

²³ Source : EU-SILC

Graphique 1-6 : Evolution des loyers moyens des ménages louant au prix du marché, par Région, 2005-2018 et Evolution des loyers moyens des baux enregistrés en Belgique, 2011-2015 (à droite), par Régions



Source : EU-SILC ; Iweps

Afin de mieux cerner le marché locatif dans une approche d'accès au logement locatif, l'IWEPS²⁴ a étudié le prix des offres de logements provenant des nouveaux baux signés, soit les loyers convenus par les parties au bail, et des annonces d'Immoweb, soit les loyers proposés par les futurs bailleurs. L'étude mesure donc les loyers que doivent déboursier les (futurs) locataires qui cherchent un logement et non des dépenses des locataires actuels, comme le fait l'enquête EU-SILC. Les résultats de l'étude montrent premièrement, tout comme l'enquête EU-SILC, que les loyers moyens ont suivi une tendance à la hausse dans les trois Régions du pays, particulièrement marquée à Bruxelles, entre 2011 et 2015 (cf. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden**). Deuxièmement, l'étude constate que les loyers d'Immoweb et des baux enregistrés sont plus élevés que les loyers versés par les locataires actuels²⁵.

²⁴ Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (2018), Le marché locatif sous la loupe – Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes. Territoire – regards statistiques n°2 ([lien](#)).

²⁵ Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette différence entre loyers actuels et loyers des biens proposés à la location : par exemple, certains logements loués depuis longtemps ont un loyer qui n'a pas (ou peu) été actualisé, les logements les moins chers sont occupés pendant une longue durée par les locataires – de sorte qu'ils sont moins souvent disponibles à la location.

Graphique 1-7 : Evolution des loyers des baux enregistrés en Belgique par valeurs de loyers 2011-2015 (en €, à gauche) et Taux de croissance des loyers 2006-2016 selon le type de logement (données Immoweb, en %, à droite)

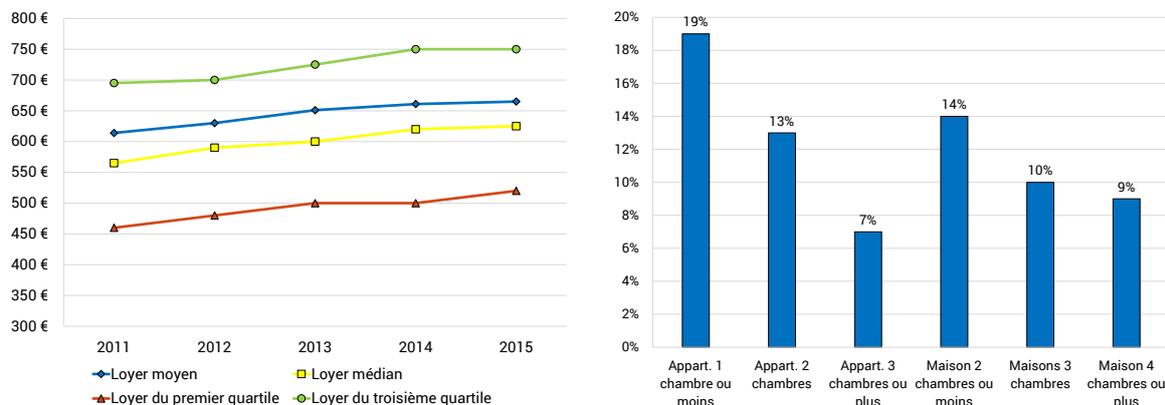


Tableau 1-4 : Taux de croissance des loyers des baux enregistrés en Belgique, par Régions et par valeurs de loyers, en pourcentage, sur la période 2011-2015

Evolution 2011-2015	Belgique	Wallonie	Bruxelles	Flandre
Loyer moyen	8,3%	8,5%	12,1%	8,6%
Loyer médian	10,6%	12,4%	12,3%	9,6%
Loyer du premier quartile	13,0%	12,9%	20,0%	12,0%
Loyer du troisième quartile	7,9%	7,7%	8,2%	9,5%

Source : IWEPS (2018)

L'étude de l'Iweps²⁶, de même que d'autres sources²⁷, constate également que l'évolution des loyers est plus importante dans le bas (« loyer du premier quartile ») que dans le haut (« loyer du troisième quartile ») de la distribution (cf. Tableau 1-4). Sur la période 2001-2015, le taux de croissance du premier quartile est de 13,0%, contre 10,6% pour le loyer médian, 8,3% pour le loyer moyen et 7,9% pour le troisième quartile. Ceci signifie que le segment des petits logements à coût modéré a été bien plus touché par cette tendance à la hausse, que celui des autres logements. Ce sont les loyers les plus faibles qui ont augmenté le plus fortement sur la période 2011-2015. Cette tendance est particulièrement marquée en Région de Bruxelles-Capitale où les loyers plus faibles (« loyer du premier quartile ») ont augmenté de 20% sur la période (contre 12,9% en Wallonie et 12,0% en Flandre). De même, selon les données d'Immoweb, la hausse de loyers sur la période 2006-2016 a été plus forte pour les petites logements (+19% pour les appartements à une chambre ou moins) que pour les grands logements (+9% pour les maisons de 4 chambres et plus).

En conséquence de la hausse de loyers, certains ménages peuvent être contraints de rester dans un logement inadéquat au regard de leur situation actuelle (localisation, taille, confort, salubrité...), car ils retrouvent dans l'impossibilité de trouver un autre logement à un prix équivalent à leur loyer actuel. Cette contrainte est d'autant plus forte que le montant des loyers des biens accessibles aux ménages les plus précaires augmentent plus fortement que celui des logements plus « haut de gamme ».

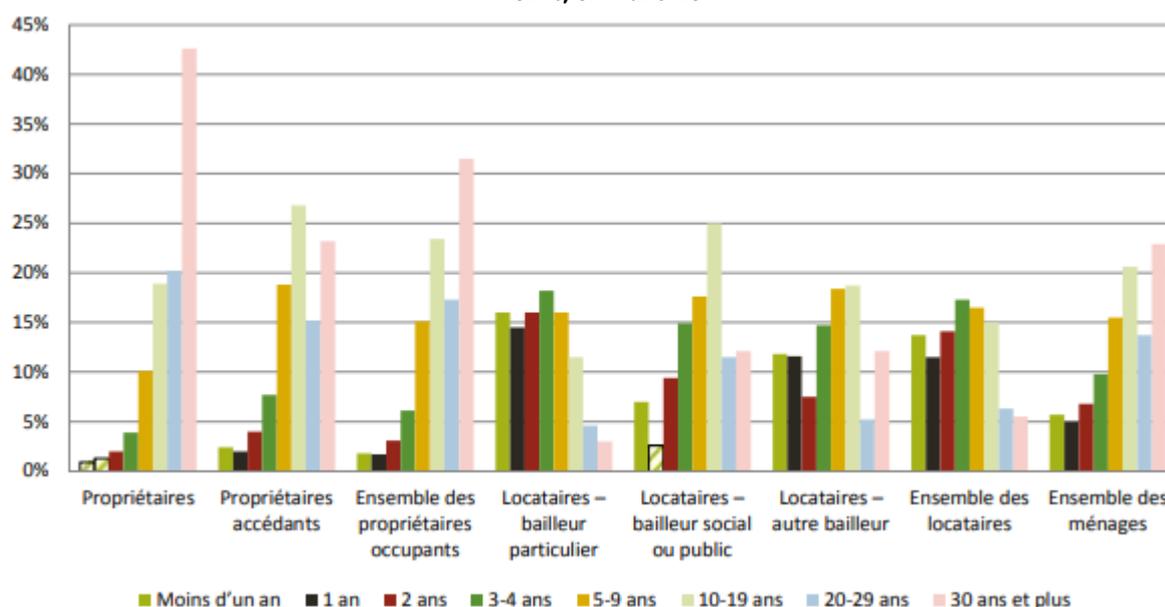
²⁶Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (2018), Le marché locatif sous la loupe – Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes. Territoire – regards statistiques n°2 ([lien](#)).

²⁷De Keersmaecker M.-L. (2018), Observatoire des loyers – Enquête 2018, Observatoire régional de l'habitat de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ([lien](#)) ; Winters S., Tratsaert K., Vastmans F., de Vries P., Helgers R. et Buyst E. (2012), Huurprijzen en richthuurprijzen, Steunpunt Ruimte en Wonen ([lien](#)).

Taux de rotation du marché locatif

La durée d'occupation du logement est liée au statut de propriétaire ou de locataire, les locataires restant en moyenne moins longtemps dans leur logement que les propriétaires occupants. D'après les résultats de l'EQH 2012-2013, publiée en 2014 par le CEHD²⁸, près de trois-quarts des ménages propriétaires occupants wallons habitent le même logement pendant 10 ans et plus²⁹, contre seulement un quart pour les ménages locataires wallons. D'après l'enquête ponctuel EU-SILC de 2012 sur les conditions de logement³⁰, la proportion de la population ayant changé de logement au cours des cinq années précédentes s'élevait à 48,2% pour les locataires au prix du marché et 31,4% pour les locataires à prix réduit ou gratuit contre 23,4% pour les propriétaires avec hypothèque ou prêt en cours et 4,2% pour les propriétaires sans hypothèque, ni prêt en cours. Selon une étude de l'Iweps³¹, le taux de rotation des ménages pour l'année 2010, c'est-à-dire la part de locataires qui ont emménagé au cours de l'année 2010, s'élevait à 20,72% sur l'ensemble du territoire belge, 20,85% en Wallonie, 19,53% en Flandre, et 23,22% à Bruxelles. L'étude constate que le taux de rotation est un peu plus important à Bruxelles, comme c'est le cas dans toutes les villes³².

Graphique 1-8 : Durée d'occupation du logement par le ménage selon le statut d'occupation du logement, en %, en Wallonie



Source : EQH 2012-2013 (CEHD, 2014)

²⁸ Centre d'Etudes en Habitat Durable (2014), Enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie – Résultats clés, [CEHD](#).

²⁹ La proportion monte à plus de 80% pour les propriétaires non accédants : 43% restent 30 ans et plus dans le même logement, 20% entre 20 et 29 ans et 19% entre 10 et 19 ans.

³⁰ EU-SILC 2012, Eurostat, Proportion de la population ayant changé de logement au court des cinq dernières années par statut d'occupation du logement et par degré d'urbanisation, [ILC_HCMP05](#).

³¹ Iweps (2018), Le marché locatif sous la loupe : Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes, Regards statistiques n°2, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et des statistiques, p2.

³² Etant donné que les villes ont aussi une part de ménages locataires plus importante que les zones rurales, le nombre d'emménagements de locataires dans les villes est encore plus élevé si on le compare au nombre de ménages qui y habitent.

Selon les études disponibles, la durée moyenne de bail est de 5 ans en Wallonie³³ et le locataire occupe son logement en moyenne pendant 6 ans en Région de Bruxelles-Capitale³⁴. Seul une minorité des ménages locataires occupe le logement depuis une durée supérieure à 20 ans (11,8% en Wallonie, 5% à Bruxelles)

Selon l'enquête 2018 de l'Observatoire des loyers bruxellois³⁵, les locataires qui restent le plus longtemps dans leur logement sont :

- les plus de 64 ans (10 ans 11 mois), contre, 5 ans 11 mois pour les 45-64 ans, 2 ans 9 mois pour les 25-44 ans et 15 mois pour les moins de 25 ans ;
- les couples avec enfants (4 ans 8 mois) et les familles monoparentales (3 ans 11 mois) contre 2 ans 11 mois pour les couples sans enfant et 2 ans 5 mois pour les ménages isolés ;
- les ménages bénéficiant d'une (4 ans 11 mois) ou deux allocations (5 ans 1 mois) contre 2 ans 11 mois pour un ménage sans revenu, 3 ans 2 mois pour un ménage à un revenu et 3 ans 9 mois pour un ménage à deux revenus.

1.2 Profil des locataires et des bailleurs

Lors de la prise de mesure politique relative à la rénovation énergétique du parc locatif résidentiel, il est important de prendre en compte le profil des locataires et de propriétaires bailleurs, de manière à bien les calibrer. D'un côté, les locataires ont en général un profil socio-économique moins robuste que celui des propriétaires et sont plus touchés par la précarité énergétique. De l'autre côté, le peu de données disponibles semblent indiquer que la majorité des logements mis en location en Belgique appartiennent à des bailleurs particuliers qui disposent d'un nombre restreint de logements.

1.2.1 La précarité énergétique chez les locataires

Les locataires sont nettement plus touchés que les propriétaires par les différentes formes de précarité énergétique et par la précarité hydrique (cf. Tableau 1-5)³⁶. Selon la Fondation Roi Baudoin³⁷, le risque de précarité énergétique chez les locataires (34,9%) est 2,5 fois supérieur au risque couru par les propriétaires (14,2%) et le risque de précarité hydrique chez les locataires (27,8%) est 3,5 fois supérieur au risque couru par les propriétaires (8%). Les locataires sont de plus confrontés à ces formes de précarité de manière structurelle. Cette situation est particulièrement préoccupante, étant donné que la précarité énergétique peut avoir un énorme impact sur la vie des locataires, non seulement sur le plan financier, mais aussi sur leur intégration dans la société et leur bien-être. Les conditions inadéquates de confort et de salubrité au sein du logement peuvent en effet contribuer à une productivité plus faible, à des problèmes de santé et à une mortalité plus élevée. Les locataires ont de plus peu de contrôle sur leurs dépenses en énergie, ce qui entraîne un cercle vicieux de factures énergétiques élevées, de potentiels arriérés de paiement et de problèmes de santé.

³³ IWEPS, 2018. Le marché locatif sous la loupe. Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes ([lien](#)).

³⁴ De Keersmaecker M.-L. (2018), Observatoire des loyers – Enquête 2018, Observatoire régional de l'habitat de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ([lien](#))

³⁵ De Keersmaecker M.-L. (2018), Observatoire des loyers – Enquête 2018, Observatoire régional de l'habitat de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ([lien](#))

³⁶ La précarité hydrique désigne une situation dans laquelle se retrouvent une personne qui n'a pas accès à une eau soit en quantité, soit de qualité, suffisante pour répondre à ces besoins de base : alimentation, hygiène corporelle et logement. Ceci inclut entre autres le risque d'être coupé de l'alimentation en eau potable (Source : [Fondation Roi Baudoin, 2020](#)).

³⁷ Fondation Roi Baudoin (2020), Baromètre de la précarité énergétique et hydrique 2009-2018 ([lien](#)).

Tableau 1-5 : Proportion de ménages en précarité énergétique, par statut d'occupation du logement, Belgique, 2018

Régime d'occupation	% en PE (toutes formes)	(% en Pem)	(% en Pec)	(% en Per)	% en PH
Propriétaires	14,2	10,6	2,4	2,2	8,0
<i>Propriétaires avec hypothèque</i>	7,9	5,4	1,6	1,8	6,3
<i>Propriétaires sans hypothèque</i>	20,1	15,6	3,1	2,6	9,7
Locataires	34,9	21,6	8,2	10,8	27,8
<i>Locataires privés</i>	32,9	20,3	7,8	10,5	26,8
<i>Locataires sociaux</i>	39,7	24,6	9,2	11,4	30,0
Total population	20,8	14,1	4,2	5,0	100,0

Source : Baromètre 2020, Fondation Roi Baudoin

Cette situation résulte notamment du fait que les locataires cumulent une triple peine³⁸ :

Des performances énergétiques plus faibles

Les performances énergétiques des bâtiments sont le plus souvent moins bonnes dans le secteur locatif que pour les logements occupés par leur propriétaire. La faible performance énergétique des logements mis en location est d'ailleurs une des raisons principales avancées pour expliquer les situations de précarité énergétique sur le marché locatif résidentiel. De même, selon l'enquête EU-SILC, la présence d'humidité dans les logements est souvent plus fréquente chez les locataires que chez les propriétaires-occupants.

Ces constats s'expliquent notamment par le manque d'investissement des propriétaires-bailleurs suite notamment au dilemme du propriétaire bailleur (cf. [point 1.3.2](#)) et par la surreprésentation des propriétaires occupants dans les logements récents (71% des logements construits après 2006³⁹), soumis à une réglementation plus stricte en matière de performance énergétique.

Le profil socio-économique des locataires moins robuste

Les locataires ont en général un profil socio-économique moins robuste que celui des propriétaires et ont un revenu disponible médian inférieur (cf. Tableau 1-6). La médiane des revenus disponibles équivalents atteint 1.494,48€ pour un ménage locataire du parc privés (1.255,58 € pour un ménage locataire du parc social), contre 2.326,90€ et 1.786,15€ pour un ménage propriétaire respectivement avec et sans hypothèque.

Tableau 1-6 : Revenu disponible (équivalent) médian du ménage, par statut d'occupation du logement

Statut d'occupation du logement	Revenu disponible médian par ménage	Revenu disponible équivalent médian par ménage
Propriétaire avec hypothèque	4.231,93 €	2.326,90 €
Propriétaire sans hypothèque	2.521,67 €	1.786,15 €
Locataire (privé)	2.000,41 €	1.494,48 €
Locataire (social)	1.519,12 €	1.255,58 €
Total de la population	2.708,70 €	1.843,05 €

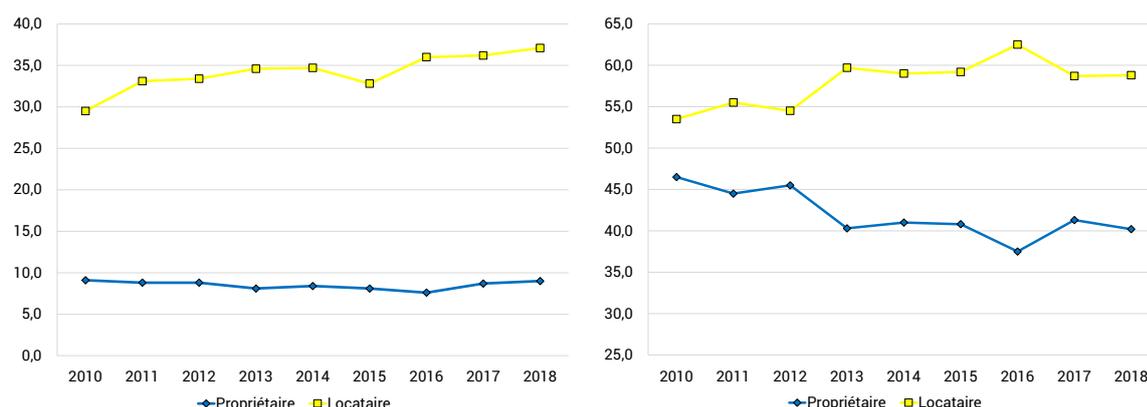
Source : Baromètre 2020, Fondation Roi Baudoin, sur base des données BE-SILC 2014-2018

³⁸ Meyer, S. & Maréchal, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB n°16-001, ULB.

³⁹ Source : Censur 2011, Profil des habitants et propriétaires de logements récents.

A l'échelle nationale, 58,8% des personnes ayant un revenu inférieur à 60% du revenu médian sont locataires et 40,2% sont propriétaires, alors que ceux qui ont un revenu supérieur à 60% du revenu médian se répartissent à raison de 78,7% des propriétaires et 21,3% de locataires (cf. Tableau 1-7)⁴⁰. En Belgique, le taux de pauvreté chez les locataires (37,1%) est environ quatre fois plus important que celui des propriétaires occupants (9,0%)⁴¹. Cette inégalité entre locataires et propriétaires s'est accrue entre 2004 (24%) et 2013, avant de se stabiliser entre 2013 et 2018.

Graphique 1-9 : Evolution du taux de pauvreté des propriétaires et des locataires (en %, à gauche) et évolution de la proportion de la population en risque de pauvreté par statut d'occupation (en %, à droite), Belgique, 2010-2018



Source : Eurostat

Tableau 1-7 : Evolution de la proportion de la population en-dessous et au-dessus de 60% du revenu équivalent médian par statut d'occupation, Belgique, 2010-2018

En-dessous	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Propriétaire	46,5	44,5	45,5	40,3	41,0	40,8	37,5	41,3	40,2
Locataire	53,5	55,5	54,5	59,7	59	59,2	62,5	58,7	58,8

Au-dessus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Propriétaire	75,7	76,9	77,5	78,2	77,5	76,9	77,0	78,1	78,7
Locataire	24,3	23,1	22,5	21,8	22,5	23,1	23	21,9	21,3

Source : Eurostat

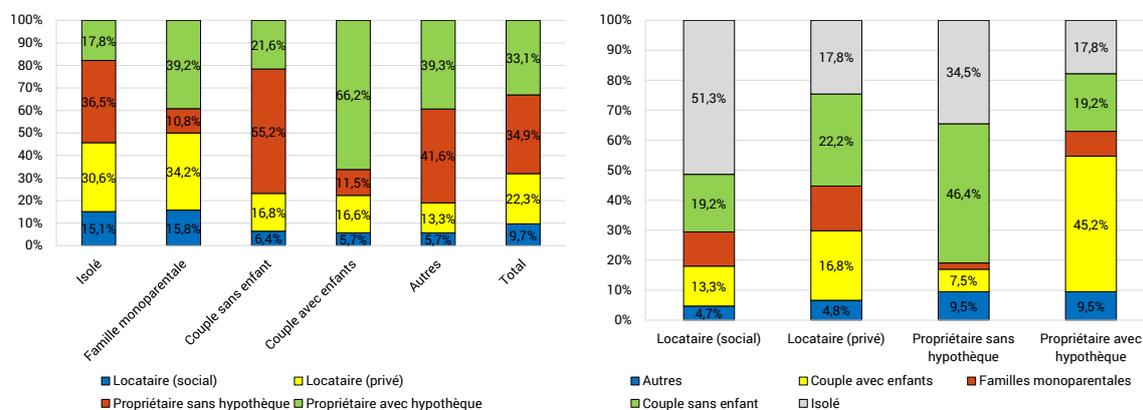
Ces constats s'expliquent notamment par le fait que les personnes isolées et les familles monoparentales, qui figurent parmi les ménages avec les revenus équivalents les plus faibles, sont surreprésentées dans la catégorie des locataires et que les ménages locataires sont confrontés des coûts de logement (hors remboursement de capital) plus importants⁴² (cf. Encadré 1-1).

⁴⁰ Chiffres pour 2018, Données issues de la base de données d'Eurostat, [hlth_dhc010](#), dernière mise à jour le 27/10/2020.

⁴¹ Eurostat, Taux de risque de pauvreté basé sur le titre d'occupation du logement, dernière mise à jour le 06/05/2020 ([lien](#)).

⁴² Les coûts de logement comprennent les charges (eau, gaz, électricité, communs), les petites réparations, les impôts liés au logement, les assurances incendies, le loyer et les intérêts payés sur le prêt hypothécaire.

Graphique 1-10 : Importance des différents statuts d'occupation du logement, selon le type de ménage considéré (en %, à gauche) et Répartition des types de ménages selon le statut d'occupation du logement (en %, à droite), Belgique, 2018



Source : Fondation Roi Baudouin

Encadré 1-1 : Facture énergétique et coût du logement

Selon les données EU-SILC 2018, le coût médian des logements loués et achetés s'élève à 441,21€/mois (prix courants)⁴³. Le coût médian du logement s'élève ainsi à 78,75€ par mois pour un ménage propriétaire sans hypothèque, à 305,28€ par mois pour un locataire du parc social, à 617,87€ pour un locataire du parc privé et à 790,81€ par mois pour un ménage propriétaire avec hypothèque.

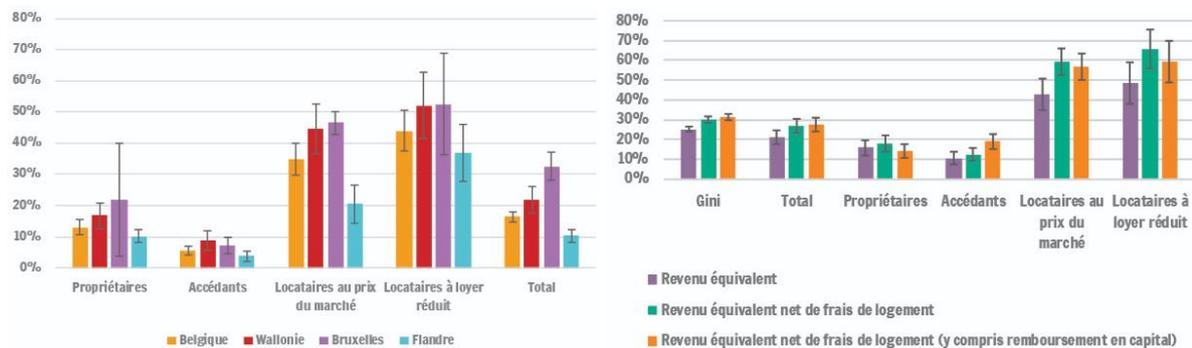
Taux de pauvreté net de dépenses liées au logement (Source : IWEPS)

Pour prendre en compte les différences de coût de logement entre ménages sur le niveau de vie, l'IWEPS⁴⁴ a calculé un nouveau revenu équivalent net de frais de logement (charges eau, gaz, électricité, communs, petites réparations, impôts liés au logement, assurances incendies, loyer et intérêts payés sur le prêt hypothécaire). L'IWEPS a aussi calculé un indicateur déduisant non seulement les intérêts, mais aussi les remboursements en capital. À partir de ces revenus, de nouveaux indicateurs d'inégalité et de pauvreté (avec un nouveau seuil de pauvreté), nommé « Taux de pauvreté net de dépenses liées au logement » ont été calculés.

⁴³ 561,42€/mois en Région de Bruxelles-Capitale, 372,75€/mois en Wallonie et 423,84€/mois en Flandre.

⁴⁴ Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (2020). Taux de pauvreté selon le statut du logement ([lien](#)).

Graphique 1-11 : Taux de risque de pauvreté, par statut du logement (à gauche) et Taux de pauvreté net de dépenses liées au logement (à droite), 2017



Il ressort de l'analyse de l'IWEPS que les locataires sont confrontés à une « double peine ». Non seulement leur revenu est plus faible, mais ils ont plus de frais pour se loger. Ainsi, les nouveaux taux de pauvreté (« Taux de pauvreté net de dépenses liées au logement ») pour les locataires sont plus élevés que pour les propriétaires. L'inégalité globale, mesurée par le coefficient de Gini, est aussi plus élevée. Concernant les accédants à la propriété, on constate une certaine forme d'épargne forcée par les remboursements en capital. En effet, si leur taux de pauvreté semble plus faible que celui des propriétaires sans emprunt quand on ne prend pas en compte les remboursements en capital (même si les différences ne sont pas statistiquement très significatives), il devient plus important quand on les prend en compte.

Source : Iweps (2020)

Prédominance des locataires dans les immeubles à appartements détenus en copropriété

Les locataires habitent plus fréquemment dans des immeubles à appartements en copropriété, qui sont confrontés à une multiplicité des profils des acteurs, entravant davantage la prise de décision et l'entame de projet de rénovation⁴⁵.

1.2.2 Profil des propriétaires bailleurs en location

A l'image de la diversité des locataires, il existe une diversité de bailleurs, qui se marque au travers des stratégies de gestion, des objectifs et des relations que les bailleurs sont susceptibles d'entretenir avec les différents types de locataires. Au niveau du profil du bailleur, le marché locatif privé peut en général être segmenté en quatre catégories juridiques : les personnes physiques (ou bailleurs particuliers), les sociétés, les associations et les organismes publics. Parmi les bailleurs particuliers, une distinction supplémentaire peut être faite entre les petits propriétaires bailleurs - qui ont économisé pendant de longues années pour acquérir un (voire plusieurs, entre 2 et 3) biens immobiliers destinés à compléter, à l'heure de leur retraite, des revenus faibles – et le multipropriétaire - qui a constitué un patrimoine d'un nombre « important » de logements mis en location, en investissant tout au long de sa vie. Un bailleur disposant d'un seul et unique logement locatif ne gèrera pas celui-ci comme le propriétaire-bailleur possédant plus de vingt logements et agissant plus en professionnel de l'immobilier. Contrairement aux sociétés et aux multipropriétaires pour qui le risque est mutualisé, un impayé de loyer ou des investissements conséquents (par ex. en matière de rénovation énergétique) peuvent être dramatiques pour les petits propriétaires bailleurs. La

⁴⁵ La problématique de la rénovation des copropriétés est traitée plus en détails dans la note du Secrétariat du CCE (2021) Stimuler la rénovation des copropriétés, CCE 2021-0241, disponible sur le [site web du CCE](#).

segmentation du marché doit par conséquent guider les politiques du logement en matière de régulation du marché locatif privé et en matière de rénovation énergétique.

Le peu de données disponibles semblent indiquer que la majorité des logements mis en location appartiennent à des bailleurs particuliers qui disposent d'un nombre restreint de logements. D'après l'EQH 2012-2013⁴⁶, publiée par le CEHD, près des trois-quarts (72%) des locataires privés en Wallonie louent leur logement auprès d'un bailleur-particulier. Sur les 33,3% de ménages locataires, une majorité des logements mis en location en Wallonie sont en effet détenus par des bailleurs particuliers (24,1% des ménages interrogés), les autres étant détenus par un bailleur social (8%) ou un autre type de bailleur (1,2%). Selon une enquête ponctuelle de J. Charles⁴⁷, en 2002, les personnes physiques (ou bailleurs particuliers) restaient largement majoritaires en tant que propriétaires-bailleurs et les sociétés ne jouent qu'un rôle limité sur le marché (cf. Tableau 1-8). Parmi les personnes physiques, près de 60% des propriétaires bailleurs bruxellois possèdent entre un et trois logements mis en location, 29% possèdent de quatre à dix logements mis en location et 12,1% en possèdent plus de 10. Selon le Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétés (SNPC)⁴⁸, pas moins de 400.000 particuliers donnent plus d'un million de logements en location dans toute la Belgique.

Tableau 1-8 : Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois en fonction du statut juridique du propriétaire-bailleur, 2002

Profil juridique du bailleur	Nbre de logements	Part (en %)
Personnes physiques	246.452	82,3%
1 logement	63.031	25,4%
2 à 3 logements	82.463	33,5%
4 à 5 logements	35.438	14,4%
6 à 10 logements	35.879	14,6%
11 à 20 logements	19.141	7,8%
Plus de 20 logements	10.500	4,3%
Sociétés	41.645	13,9%
Associations	5.531	1,8%
Publics sans obligation de critère social	5.840	2,0%
Total	299.468	100%

Source : Charles, J. (2005)

Au regard du peu de données disponibles, il est toutefois important d'interpréter les chiffres susmentionnés avec prudence. Il n'existe en effet pas d'étude exhaustive sur le profil des bailleurs (classe d'âge, nombre de logements détenus, ...). Une meilleure compréhension des profils de bailleurs permettrait pourtant de décliner les outils d'accompagnement et d'incitation de manière plus efficace et plus appropriée.

⁴⁶ Centre d'Etudes en Habitat Durable (2014), Enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie – Résultats clés, [CEHD](#).

⁴⁷ Charles, J. (2007). Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois. Rapport inédit, Bruxelles : Prospective Research for Brussels ([lien](#)) ; Charles, J. (2005). Les bailleurs détiennent les clefs du logement, Bruxelles en Mouvement n°150, p.2-4 ([lien](#)).

⁴⁸ D Clipelle, O. (2013), « La vérité des chiffres en matière de taxation des propriétés immobilières », Dossier de l'Echo du 20 novembre 2013.

1.3 Défaillances de marché spécifiques au marché locatif

En toute logique économique, les propriétaires devraient identifier tous les travaux au niveau des rénovations énergétique du logement qui sont considérés comme rentables et les réaliser en vue d'optimiser son confort. Toutefois, une inéquation entre le potentiel calculé et la réalité du marché, appelée communément « energy efficiency gap », est observée au niveau des rénovations énergétiques : des nombreux travaux identifiés comme rentables ne sont malgré tout pas réalisés. Et cet « energy efficiency gap » est d'autant plus présent en raison des barrières (ou autrement dit des défaillances de marché) spécifiques auxquelles fait face le marché locatif, c'est-à-dire principalement la pénurie de logements abordables et de qualité et le dilemme du propriétaire-locataire.

Les principales barrières spécifiques au marché locatifs résidentiels, décrites ci-dessous, invitent à repenser la politique du logement afin d'éviter que bon nombre de belges éprouvent de plus en plus de difficultés à trouver un logement en adéquation avec leurs revenus. En effet, bien que l'accès à un logement décent soit un droit constitutionnel (Art. 23 de la Constitution) en Belgique, l'accès à un logement de qualité à coût abordable est devenu bien difficile pour bons nombres de ménages, et en particulier pour les locataires.

1.3.1 Pénurie de logements abordables et de qualité sur le marché locatif

Les tendances constatées dans l'évolution de la demande de logement (cf. [point 1.1.1](#) et [point 1.2.1](#)) s'éloignent de ce qui est disponible sur le marché (cf. [point 1.1.2](#)). La hausse des ménages « plus petits » (1 ou 2 personnes) va de pair avec un besoin croissant de petits logements abordables et de qualité, or le parc de logement belge est majoritairement constitué de maisons unifamiliales plus grandes. Les logements, de tailles inadaptées, deviennent inabordables financièrement ou ne correspondent pas aux modes de vie actuels. Ce décalage existant entre l'évolution de la structure des ménages et la structure du parc de logement se traduit, du moins dans certaines zones démographiques du pays, par une insuffisance (ou autrement dit une pénurie) de logements « confortables et modestes » sur le marché immobilier, à laquelle le marché locatif résidentiel est particulièrement confronté⁴⁹.

Le problème est d'autant plus grave, que l'insuffisance de l'offre de petits logements abordables est encore accentuée par le fait que :

- la production privée s'est concentrée, ces dernières années, essentiellement sur des logements neufs de plus haut standing, dont le coût de construction aux normes actuelles est inévitablement plus élevé. Les promoteurs immobiliers semblent moins intéressés par la production de petits logements abordables, qui représentent un investissement à faible rentabilité ;
- le logement social public ne permet plus d'absorber la demande pour des logements abordables. Cette insuffisance de logements sociaux⁵⁰ a d'autant plus accentué la demande de petits logements abordables et de qualité sur le parc locatif privé, se retrouvant de fait à jouer un rôle du parc social en accueillant des jeunes ménages, des personnes seules et des familles monoparentales, souvent confrontés à des problèmes de précarité.

Cette pénurie de logements « modestes et confortables », issue d'un déséquilibre entre l'offre et la demande, se répercute ensuite en une hausse du prix de l'immobilier et, consécutivement, en une tension sur les marchés acquisitifs et locatifs. Les ménages locataires moins aisés éprouvent de plus

⁴⁹ Selon le Baromètre social 2017, le marché locatif est en effet confronté à une « pénurie des logements modestes ».

⁵⁰ En 2017, 82.000 Wallons et 44.000 Bruxellois étaient en attente d'un logement social, et l'attente est longue : 4 ans et demi en Wallonie et 10 ans à Bruxelles.

en plus de difficultés à trouver un logement en adéquation avec leurs revenus et cumulent en conséquence loyer et charges élevés. Combinée à la faiblesse des revenus de nombreux locataires, le manque de logements décents de taille et de confort modestes exacerbe également les tensions inhérentes aux relations locatives : sélection accrue des candidats locataires, risques de discriminations, loyers abusifs, désincitants à la rénovation, risques d'impayés, ...

1.3.2 Le dilemme propriétaire-locataire

Le marché locatif fait face à une autre défaillance de marché (ou « market failure ») qui biaise les décisions des acteurs : le dilemme du propriétaire-locataire. Il s'agit d'un des freins majeurs à la rénovation énergétique du parc locatif privé, qui découle du non-alignement des intérêts entre les propriétaires et les locataires (également dénommé « split incentive » ou « problème agent-principal »). De manière pragmatique, le « split incentive » peut se définir comme une « *circonstance dans laquelle le flux des investissements et des gains n'est pas réparti de manière optimale entre les parties d'une transaction, biaisant ainsi les décisions d'investissement* »⁵¹.

En matière de rénovation énergétique dans le secteur locatif, le dilemme « locataire-propriétaire » résulte du fait que la charge d'investissement repose sur le propriétaire du bien, alors que c'est l'occupant – c'est-à-dire le locataire - qui bénéficiera des principaux bénéfices de l'opération, à savoir un confort accru et une facture énergétique réduite⁵². Le propriétaire n'a donc pas suffisamment d'intérêt à réaliser des investissements en efficacité énergétique dans son logement mis en location, dans la mesure où c'est généralement le locataire qui en bénéficie. Inversement, dans le cas d'un loyer comprenant la facture énergétique (ou « loyer chaud »), l'occupant n'est pas incité à adopter des gestes économes en énergie ou à investir dans des équipements efficaces puisque son coût global restera inchangé. Dans le secteur du bâtiment, cette problématique empêche souvent la mise en place d'un projet global de rénovation pour le bâtiment dans son ensemble.

Les propriétaires et les locataires sont également confrontés à un « split incentive » temporel⁵³. Un propriétaire ne sait pas toujours combien de temps il gardera le bien dans son portefeuille (par ex. : il peut être âgé, il peut avoir l'envie /l'obligation de le revendre ou de le louer, etc.) et le locataire ignore souvent aussi le temps qu'il restera dans le logement. Cette incertitude peut jouer sur leurs décisions respectives d'investir ou non dans des travaux de rénovation ou des équipements efficaces, et ce sera d'autant plus le cas que les bénéfices attendus s'étalent sur une longue période (or la plupart des investissements ambitieux en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments ne se rentabilisent que sur le long, voire très long terme). La mobilité des locataires étant souvent plus élevée que celle des propriétaires occupants, la difficulté de temporalité par rapport aux décisions potentielles d'investissement est accentuée⁵⁴.

L'article 19 de la Directive européenne sur la performance énergétique (DPEB, 2012/27/EU) reconnaît d'ailleurs explicitement l'existence de « split incentives » dans le secteur résidentiel (et dans le secteur tertiaire) et la nécessité de les résoudre pour atteindre les objectifs fixés en matière de performance énergétique du parc bâti. L'article 19 stipule ainsi que « *les États membres évaluent et prennent, si nécessaire, les mesures appropriées pour éliminer les entraves réglementaires et non réglementaires qui font obstacle à l'efficacité énergétique, sans préjudice des principes de base du droit national des États membres en matière de propriété ou de location, en particulier en ce qui concerne : a) le partage des incitations entre le propriétaire et le locataire d'un bâtiment, ou entre les propriétaires, en vue d'éviter que ces parties ne renoncent à effectuer des investissements visant à améliorer l'efficacité, qu'elles auraient*

⁵¹ California Sustainability Alliance, 2011 in Bird & al., 2012/507.

⁵² Meyer, S. & Maréchal, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB n°16-001 ([lien](#)).

⁵³ Meyer, S. & Maréchal, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB n°16-001 ([lien](#)).

⁵⁴ Charlier, D. (2015), Energy efficiency investments in the context of split incentives among French household, Energy Policy 87, 465-479.

sinon effectués, parce qu'elles n'en tireraient pas elles-mêmes tous les bénéfices ou parce qu'il n'existe pas de règles régissant la répartition entre elles des coûts et des bénéfices, y compris les règles et mesures nationales réglementant les processus de prise de décision dans le cadre de la copropriété ».

Au vu de ces constats, il est primordial de mettre en place des politiques visant à stimuler la rénovation globale et profonde des bâtiments qui ciblent les utilisateurs soumis au problème de « split incentive ». Au vu de la complexité de la problématique, il paraît évident que la solution aux « split incentives » n'est pas unique et uniforme⁵⁵, mais comprend une combinaison d'instruments réglementaires et contractuels, incitatifs et financiers et communicationnels.

2. Réglementer le marché locatif

Les différents niveaux de pouvoir belges ont adopté des mesures réglementaires pour encadrer et stimuler la rénovation du parc de bâtiments, sous l'influence notamment du cadre réglementaire européen⁵⁶. Toutefois, peu de réglementations à l'heure actuelle contraignent les propriétaires-bailleurs à rénover leur(s) logement(s) mis en location et la fixation des loyers est laissée aux bailleurs. Le taux de rénovation obtenu grâce aux mesures actuelles étant toutefois clairement trop faible pour pouvoir atteindre les objectifs climatiques, les différentes stratégies de rénovation prévoient de renforcer le cadre réglementaire actuel. Certains des mesures prévues dans ce cadre concernent spécifiquement le parc locatif de logements. Il est important de souligner que ces nouvelles mesures réglementaires devront permettre d'aligner les intérêts des parties (locataire et propriétaire), tout en veillant à garantir un logement abordable et décent pour tous.

Il est à noter que le bail d'habitation, tout comme le logement et l'efficacité énergétique des bâtiments, est une compétence régionale. Par la loi du 6 janvier 2014⁵⁷, le législateur a en effet accepté de transférer sa compétence du bail d'habitation de résidence principale comme de droit commun aux Régions, dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat.

2.1 Obligation d'affichage et de certification

Les bâtiments résidentiels sont soumis, dans les trois Régions, à une obligation de certification en cas de mise en location, ainsi qu'une obligation de mentionner les indicateurs PEB issus du certificat dans les publicités de location de ces biens. Le certificat PEB doit de plus être communiqué au locataire avant la signature du contrat de bail et est disponible dans son ensemble pour tout futur locataire potentiel qui en fait la demande. L'obligation d'établissement, de communication et de publication du certificat PEB, lors de la location de biens résidentiels, permet d'améliorer la transparence du marché locatif et de donner un aperçu au locataire (potentiel) de la performance énergétique du logement qu'il souhaite louer.

Bien que le montant des dépenses énergétiques liées à la consommation d'énergie d'un logement varie en fonction de multiples facteurs (prix de l'énergie, nombre et comportement des occupants, ...), la disponibilité du certificat PEB (incluant la consommation théorique d'énergie) permet aux futurs locataires potentiels d'avoir une idée de leur consommation mensuelle future et de leurs dépenses mensuelles totales futures (loyers + charges). Cet instrument :

⁵⁵ Meyer, S. & Maréchal, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB n°16-001 ([lien](#)).

⁵⁶ Secrétariat du CCE (2021), Les instruments réglementaires pour stimuler la rénovation du bâti, CCE 2021-0234, disponible sur le [site web du CCE](#).

⁵⁷ Art. 6, §1^{er}, IV, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, Inséré par l'Art. 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'Etat, M.B., 31 janvier 2014.

- offre la possibilité au futur locataire potentiel de prendre une décision en toute connaissance de cause, notamment eu égard au montant du loyer et des charges « estimées » ;
- donne davantage d'objectivité à la décote des biens à faible performance énergétique sur le marché locatif et ;
- constitue un incitant pour le propriétaire bailleur à entamer des travaux de rénovation énergétique en vue de rendre son bien plus attractif sur le marché locatif.

Il est néanmoins crucial de souligner que ces mécanismes ont lieu uniquement sur un marché locatif non défaillant, qui ne souffre par exemple pas de pénurie de logements. En cas de pénurie de logements, les locataires potentiels se retrouvent contraints d'accepter de vivre dans un logement ne répondant pas à un rapport qualité/prix acceptable, le mécanisme d'ajustement des prix est biaisé et le bailleur n'a pas d'incitant à rénover son bien. Afin que le marché fonctionne correctement, il est également important que le locataire potentiel et le bailleur soient pleinement conscients de la problématique de l'efficacité énergétique. Or, dans la majorité des cas, la performance énergétique n'est pas le premier critère d'intérêt du locataire (qui ne fait pas toujours le lien entre performance énergétique et montant des charges) et le propriétaire n'a pas connaissance des avantages de la rénovation énergétique, ne sait pas comment entamer les démarches et/ou n'en a pas les moyens financiers.

Dans le cas où un propriétaire bailleur ne respecterait pas les obligations susmentionnées (par ex. absence de certificat PEB valide), la validité du bail n'est pas remise en question⁵⁸. Le bailleur risque par contre d'être soumis à des sanctions financières et, en fonction de la gravité du manquement, une résolution du bail ou une limitation des charges est possible si l'absence d'information cause un préjudice au locataire. Concrètement, en l'absence de la communication d'information complète et exacte, une diminution du loyer peut par exemple être imposée au bailleur si les charges énergétiques auxquelles le locataire est confronté sont jugées déraisonnables en raison des performances énergétiques médiocres du bien mis en location.

Encadré 2-1 - Audit obligatoire et affichage des dépenses théoriques d'énergie (France)

Afin de stimuler la rénovation énergétique des logements mis en location, le gouvernement français prévoit de renforcer l'information des ménages en imposant, dès 2022, la réalisation d'un audit énergétique pour toute vente d'un bien classé F ou G. Cet audit comprendra des propositions de travaux adaptés au logement, afin que celui-ci gagne en performance énergétique.

Dans le même temps, en cas de vente ou de location d'un tel bien, le montant théorique des dépenses d'énergie devra obligatoirement figurer sur l'annonce de vente ou de location et au contrat de bail.

⁵⁸ Bien qu'en général un défaut aux règles publiques peut entraîner la nullité du bail, la jurisprudence a refusé d'associer une sanction de nullité du bail à une absence de certificat PEB (cf. JP Sprimont, 19 décembre 2019 et JP Messancy, 9 avril 2014).

2.2 Normes de salubrité, normes énergétiques et interdiction de mise en location

Normes de salubrité et interdiction de mise en location

Outre les exigences PEB qui s'appliquent aux nouvelles constructions, aux rénovations majeures et aux rénovations simples⁵⁹, les Codes du logement wallon⁶⁰, flamand⁶¹ et bruxellois⁶² évaluent les conditions d'habitabilité des logements sur base de critères qui concernent le surpeuplement, la stabilité, l'étanchéité, les installations électriques et de gaz, la ventilation, l'éclairage naturel, l'équipement sanitaire et l'installation de chauffage, la structure et la dimension du logement, la circulation au niveau des sols et des escaliers et l'impact du bâtiment sur la santé des occupants. Pour pouvoir être mis en location, tout logement doit répondre obligatoirement aux critères de salubrité définis dans les Codes régionaux du logement. Dans le cadre du Code du logement wallon, un permis est par exemple nécessaire pour pouvoir mettre en location des logements dont la superficie est inférieure à 28 m². Les exigences en termes d'efficacité énergétique sont néanmoins très légères, en ce qu'elles concernent uniquement l'étanchéité à l'air et l'aération, et ne se réfèrent pas à l'étiquette énergie (la consommation d'énergie), l'étiquette climat (la quantité émise de gaz à effet de serre), à des normes énergétiques (double vitrage, isolation du toit, chaudière à condensation, etc.) ou encore au coût de l'énergie pour le locataire.

Bien que des critères énergétiques ne soient en général pas intégrés dans les critères de salubrité obligatoires, les travaux imposés dans le cadre de la mise en conformité des normes de salubrité ont souvent pour effet d'améliorer la performance énergétique du logement. Le remplacement d'un châssis en mauvais état par un nouveau en bon état, soumis à des exigences PEB minimales, permet par exemple d'améliorer les performances énergétiques du bien. De même, des gros travaux de rénovation sur un mur / une façade ou un toit pour cause de problèmes d'humidité par exemple doivent respecter des normes énergétiques minimales.

Encadré 2-2 : Eviter une sortie rapide des logements du marché locatif

L'intégration ou non de normes énergétiques contraignantes réglementant la mise en location de logement sur le marché est un débat ancien. La principale crainte liée à ce débat est de voir une proportion importante des logements mis en location sortir du marché, suite à la décision des propriétaires bailleurs de vendre leur logement mis en location au lieu de le mettre aux normes et de continuer à le louer. En Région bruxelloise, vu l'état ancien du bâti, un caractère coercitif aux normes énergétiques des logements mis en location peut par exemple potentiellement entraîner la sortie de 90% des logements du marché locatif. La question se pose alors de savoir où reloger tous ces locataires, qui auront perdu leur logement. La mise en place d'exigences réglementaires strictes en matière de performance énergétique des logements mis en location doit par conséquent tenir compte d'un certain nombre d'éléments afin d'éviter un désengagement des propriétaires bailleurs, qui risquerait de causer une crise du logement locatif déjà sous pression et de l'immobilier (cf. [point 1.3.1](#)).

⁵⁹ Cf. Secrétariat du CCE (2021), Les instruments réglementaires pour stimuler la rénovation du bâti, CCE 2021-0234, disponible sur le [site web du CCE](#).

⁶⁰ Art. 3 du Code wallon du logement et de l'habitat durable et arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'art. 1^{er}, 19^e et 22^ebis du Code wallon du logement, M.B., 30 octobre 2007.

⁶¹ Decreet van 15 juli 1999 houdende de Vlaamse Wooncode ([lien](#)).

⁶² Art. 4 du Code bruxellois du logement et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, M.B., 19/09/2003.

Droit de propriété et droit à un logement décent

D'un côté, les obligations de rénovation, de même qu'un éventuel encadrement des loyers (cf. point 2.3.3), peuvent être perçues par les propriétaires (occupants et bailleurs) comme des mesures portant atteinte au droit de propriété. De l'autre côté, l'accès de tous à un logement décent et abordable est un droit fondamental. Il est par conséquent crucial de trouver un juste équilibre entre le droit de propriété du bailleur et le droit à un logement décent et abordable du locataire. Dans ce cadre, il convient de s'assurer que l'instauration d'exigences strictes de performance énergétique dans le secteur locatif résidentiel ne mène pas à une privation de logement pour les publics plus vulnérables, suite à l'exclusion des logements peu performants du marché locatif ou la résiliation du bail par le propriétaire pour entamer de gros travaux de rénovation.

Le profil des propriétaires bailleurs

Comme souligné dans le [point 1.2.2](#), le peu de données disponibles sur le profil des bailleurs belges semblent indiquer que la majorité des logements mis en location appartiennent à des bailleurs particuliers qui disposent d'un nombre restreint de logements, tandis que les sociétés ne jouent qu'un rôle limité sur le marché locatif résidentiel. En Belgique, l'immobilier est souvent considéré comme le quatrième pilier de pension⁶³. L'épargne ne rapportant plus grand-chose et les taux des crédits hypothécaires demeurant relativement bas, certains particuliers – principalement les cinquantenaires – décident d'investir dans l'immobilier en raison de la garantie d'un revenu locatif comme complément de pensions⁶⁴. Or, ce type de propriétaire bailleur n'a pas nécessairement la capacité financière de financer une rénovation globale et profonde de son bien mis en location et/ou n'a pas les capacités techniques nécessaires pour réaliser des travaux de rénovation globale et profonde. Sans structure d'accompagnement adaptée et sans aide financière, ils risquent par conséquent de retirer leur logement du marché locatif.

Dilemme propriétaire-locataire

Comme mentionné dans le [point 1.3.2](#), la charge d'investissement en matière de rénovation énergétique d'un logement mis en location repose sur le propriétaire du bien, alors que c'est le locataire qui bénéficiera des principaux bénéfices de l'opération, à savoir un confort accru et une facture énergétique réduite. A court-terme, le propriétaire n'a donc pas suffisamment d'intérêt à réaliser des investissements en efficacité énergétique dans son logement mis en location, dans la mesure où c'est généralement le locataire qui en bénéficie. Le propriétaire-bailleur peut alors considérer la rénovation d'un logement de mauvaise qualité comme un coût purement financier dans lequel le propriétaire du bailleur supporte tous les coûts, mais l'avantage financier (et qualitatif) revient entièrement au locataire. Il convient dès lors de mettre en place des solutions permettant de partager équitablement les coûts et les bénéfices de la rénovation énergétique du bien mis en location entre le bailleur et le locataire, afin d'éviter que le bailleur choisisse de vendre son bien plutôt que de le rénover (cf. par exemple bail rénovation au [point 2.4](#)).

Difficulté d'entamer des travaux pendant un bail en cours et relogement temporaire les locataires

En général, il est difficile d'entamer des travaux pendant un bail en cours. Le locataire préférera souvent que le bailleur attende la fin du bail avant de procéder à des travaux de rénovation (énergétique ou autre), qui sont souvent la cause de nuisances locatives, de bruits et autres désagréments. Selon l'article 1719 du Code civil, le bailleur est tenu d'assurer au locataire la jouissance paisible pendant toute la durée du bail. La loi prévoit également que l'accord du locataire

⁶³ Le premier pilier de pension est la pension légale, le deuxième la pension complémentaire et le troisième l'épargne-pension et l'épargne à long-terme.

⁶⁴ Selon l'ING Focus Real Estate de 2018, les propriétaires sont conscients de la valeur de leur habitation comme actif pour le futur et 45% pensent même vendre leur habitation pour leurs vieux jours.

est nécessaire pour la réalisation de grosses réparations. Il est de ce fait souvent préférable de privilégier les changements de locataires pour réaliser les travaux de rénovation dans un bien mis en location, étant donné la vacance momentanée du logement à ce moment précis. En cas de réparations ne présentant pas de caractère d'urgence, le bailleur et le locataire sont libres s'ils le souhaitent de convenir d'une indemnisation pouvant prendre, par exemple, la forme d'une réduction de loyer, via un contrat de rénovation (cf. [point 2.4](#)). Une isolation de la toiture ou un remplacement des châssis peut par exemple se faire pendant que les locataires occupent le bien, avec des nuisances limitées pour le locataire.

La seule exception à l'accord obligatoire du locataire concerne les réparations urgentes qui ne peuvent être différées jusqu'à la fin du bail (art. 1724 du Code civil). Dans ce seul cas, le bailleur peut imposer des travaux au locataire quels que soit les dommages pour ce dernier et une indemnité n'est due au locataire que si la durée des travaux dépasse 40 jours⁶⁵. Si les réparations rendent le logement inhabitable, le preneur a même le droit de résilier le bail. Concernant ces travaux qui ne peuvent avoir lieu durant un changement de locataire et qui sont trop volumineux pour être effectués sur site, des solutions innovantes et créatives devront par conséquent être envisagées pour reloger temporairement les locataires qui subissent des travaux de rénovation conséquents, et ainsi éviter que le locataire ne se retrouve à la rue.

Les communes, en collaboration avec le logement social qui a un rôle essentiel à jouer à cet égard, peuvent par exemple mettre un logement temporairement à disposition des locataires privés qui subissent de gros travaux, notamment via :

- l'utilisation des logements sociaux non occupés (par ex : en attente de rénovation) avant leur réallocation ;
- la construction de nouveaux logements de dépannage (cf. logements de dépannage dans la commune de Comines-Warнетon) ;
- l'installation temporaire de « tiny houses » ou des « shipping container houses » dans les espaces extérieurs (jardins, cours, ...) des locataires qui en disposent ;
- la réquisition de logements privés non occupés.

Parmi les stratégies de rénovation régionales, seul la Wallonie⁶⁶ prévoit de faciliter le relogement temporaire des locataires en cas de travaux importants (au niveau communal, via le réseau Habitat, etc.), ainsi que de sensibiliser et de favoriser le recours aux techniques de rénovation en sites occupés, diffuser les outils et bonnes pratiques utilisés pour améliorer la communication et intégrer les occupants au projet.

Taux de rotation des locataires et capacité du secteur de la construction

Afin d'éviter d'accentuer la pénurie de logements sur le marché locatif, le rythme de rénovation du parc locatif résidentiel doit être calibré de manière à prendre en compte le taux de rotation des locataires et la capacité du secteur de la construction.

Comme souligné dans le [point 1.1.3](#), les locataires restent en moyenne moins longtemps dans leur logement que les propriétaires occupants. Trois-quarts des ménages locataires wallons et plus de 80% des ménages locataires bruxellois restent moins de 10 ans dans le logement. Seul une minorité des ménages locataires sont dans le même logement depuis 20 ans et plus. Un rythme de rénovation

⁶⁵ L'indemnité prend alors la forme d'une réduction du loyer proportionnelle au temps des travaux et à la surface rendue indisponible.

⁶⁶ SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 28, p.153-154.

trop rapide et trop ambitieux lié au changement de locataire risque de prendre au dépourvu les propriétaires bailleurs, qui risquent de se désengager.

En outre, le secteur de la construction fait face depuis plusieurs années à une pénurie de main d'œuvre qualifiée. Si le rythme de rénovation est trop rapide, le secteur de construction peut ne pas suivre et la rénovation du bâti ne créera pas d'effet multiplicateur pour l'économie belge (fuite vers d'autres pays : entreprises étrangères et travailleurs détachés). Le rythme de rénovation est dès lors très important.

Normes énergétiques et interdiction de mise en location

Bien que le caractère coercitif des normes énergétiques puisse faire débat en raison des incidences potentielles sur le marché locatif résidentiel (cf. Encadré 2-2), les pouvoirs publics régionaux ont décidé, tout comme d'autres pays européens (cf. Encadré 2-3) de prévoir et d'intégrer des normes énergétiques contraignantes dans leur législation respective.

Dans le cadre des exigences minimales du Code du logement, contrairement à la Wallonie et à Bruxelles, la Flandre a d'ores et déjà instauré une interdiction de mise en location de certains logements ne répondant pas à des normes minimales de performance énergétique, sur base d'un système de points. Ces normes minimales concernent l'isolation de la toiture (depuis 2015) et l'installation de double vitrage (à partir de 2023). Si un logement ne répond pas aux normes minimales requises, des points de pénalité lui sont attribués (cf. Tableau 2-1). À partir de 15 points de pénalité, le logement est déclaré inadapté à la location, car il ne répond pas aux normes légales, et il est interdit de le louer. La mise en conformité énergétique du logement mis en location est désormais une obligation pour le bailleur en Région flamande⁶⁷. Afin d'améliorer systématiquement le score PEB des logements locatifs, les exigences minimales de qualité du logement seront progressivement renforcées au regard de l'objectif à long terme 2050, d'autres critères de performance énergétique seront ainsi ajoutés⁶⁸.

Tableau 2-1 : Points de pénalité appliqué par le Code flamand du Logement pour non-respect de la norme minimale relative à l'isolation du toit

Période	Points de pénalité, R < 0,75	
	Toit < 16 m ²	Toit > 16 m ²
01/01/18 - 31/12/19	3	9
Apd 01/01/2020	9	15

La Région bruxelloise a opté pour une obligation de rénovation dans le secteur résidentiel qui devra être remplie à intervalles réguliers (tous les 5 ans), que le bâtiment vienne d'être acheté ou non. Ce système d'obligation, basé sur les recommandations du certificat PEB, s'applique tant aux propriétaires occupants qu'aux propriétaires bailleurs⁶⁹. Sur la base de ce système d'obligation, la Région envisage d'empêcher d'ici 2030 la location des logements qui ne répondent pas à des critères de salubrité énergétique et/ou au seuil minimal de performance énergétique fixé par l'obligation de

⁶⁷ Cf. Point 9 de l'Annexe 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 et l'arrêté du 24 mai 2019. Cf. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/kwaliteitsnormen-voor-zelfstandige-woningen-en-kamers-2018>.

⁶⁸ Plan national intégré Energie-Climat 2021-2030, p. 413.

⁶⁹ Cf. Point 2.2.1 de la note du Secrétariat du CCE (2021), Les instruments réglementaires pour stimuler la rénovation des bâtiments (CCE 2021-0234), disponible sur le [site web du CCE](#), pour plus d'information sur le système bruxellois d'obligations en matière de performance énergétique, dans le secteur résidentiel.

rénovation tous les cinq ans⁷⁰. Avec ces mesures, la Région a pour objectif d'atteindre une très bonne performance de la totalité du parc de logements locatif d'ici 2050.

De son côté, la Wallonie stipule, dans le PNEC⁷¹, qu'à partir de 2025, tout logement mis en location et dont le niveau de performance énergétique est de niveau F ou G sera rénové (selon la feuille de route) dans un délai déterminé, n'empêchant pas la mise en location dans l'intervalle et selon les modalités qui seront établies ultérieurement. La Déclaration de politique régionale wallonne 2019-2024 mentionne, par ailleurs, que le gouvernement étudiera, en concertation avec le secteur, la possibilité d'inclure l'isolation du toit dans les critères de salubrité des bâtiments mis en location. A moyen terme, les critères de salubrité énergétique seront mis à jour en fonction des nouvelles imposition réglementaires et seront améliorés de manière continue en adaptant le texte du Code wallon du Logement⁷². La Région souligne que ces modalités devront être développées dans le respect des conditions d'accès au logement et dans l'intérêt des propriétaires.

Encadré 2-3 : Exemples d'interdiction de location chez nos voisins européens

Green Deal britannique :

Depuis avril 2018, les biens privés loués doivent arriver à une norme minimale d'efficacité énergétique « E ». Les biens commerciaux ou résidentiels ne respectant pas cette norme sont interdits de mise en location.

Stratégie nationale bas carbone française (SNBC) :

Dans le contexte de sa stratégie de rénovation à long terme, la France a adopté, en juin 2019, dans le cadre de la loi « énergie et climat », un ensemble de mesures réglementaires progressives portant sur les logements appartenant aux classes énergétiques les plus énergivores (F & G), en commençant par une interdiction de louer ces logements à partir de 2023. L'obligation de rénovation s'étendra à tous les logements partir de 2028 et aux copropriétés à partir de 2033. A ces dates, la consommation énergétique des bâtiments à usage d'habitation ne doit pas excéder le seuil de 330 kWh/m²/an d'énergie primaire (et donc atteindre au minimum la classe E).

Les sanctions en cas de non-respect des exigences ne sont toutefois pas précisées. En outre, l'obligation ne s'appliquera pas "aux bâtiments qui, en raison de contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, ne peuvent faire l'objet de travaux de rénovation permettant d'atteindre une consommation inférieure au seuil susmentionné". Elle ne s'appliquera pas, non plus, "aux bâtiments pour lesquels le coût des travaux pour satisfaire cette obligation est manifestement disproportionné par rapport à la valeur du bien".

Mécanisme de contrôle

Il est à noter qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme de contrôle généralisé (par ex. permis locatif) de la conformité des biens mis en location sur le territoire belge en raison de la lourdeur administrative que cela entraînerait pour les communes. Si un bailleur estime que son bien est conforme, il peut le mettre en location et en demander le loyer qu'il souhaite, les loyers n'étant pas encadrés. Un bailleur peut tout à fait mettre en location un logement de classe G et demander le loyer qu'il souhaite.

⁷⁰ Bruxelles environnement (2019), Stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050, Fiche 1, p. 42-44 et Fiche 4, p. 51-52.

⁷¹ Plan national intégré Energie-Climat 2021-2030, p. 323.

⁷² SPW (2017). Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme du bâtiment, Mesure 2, p.67.

S'il estime être confronté à une situation d'insalubrité, le locataire a néanmoins la possibilité d'enclencher des procédures. Il a, par exemple, la possibilité de saisir un magistrat en vue d'exercer son option entre résolution judiciaire du bail et exécution forcée des travaux. Il arrive cependant que certains locataires ne souhaitent pas aller porter plainte en justice, car ils n'en ont pas les moyens et risquent de se retrouver sans logement. Une autre possibilité pour le locataire est d'emprunter la voie administrative et de déposer plainte auprès des administrations régionales compétentes. Des inspections du logement sont ainsi régulièrement sollicités par des locataires en vue de vérifier l'état des logements. La décision administrative peut alors conduire à une fermeture du bien, accompagnée éventuellement d'une solution de relogement.

2.3 Garantir l'accès au logement décent et abordable pour tous : limiter les loyers abusifs

La mesure dans laquelle l'amélioration de la performance énergétique se répercute sur le prix des loyers détermine dans le secteur locatif si le propriétaire réalisera ou non un investissement dans l'efficacité énergétique. La hausse du prix des loyers, attendue suite à la réalisation de travaux de rénovation énergétique, peut toutefois avoir un impact dramatique sur les plus faibles revenus qui ont de plus en plus de mal à payer leur loyer et risque d'entraîner une paupérisation de la population. Afin de garantir l'accès au logement décent pour tous et de limiter les « loyers abusifs », les Régions s'accordent sur la nécessité de maîtriser cette hausse potentielle de loyers.

2.3.1 Etude d'impact sur les risques de hausse des loyers

La Région de Bruxelles-Capitale⁷³ et la Wallonie⁷⁴ s'engage à étudier d'ici 2024 l'impact de l'augmentation de la performance énergétique globale du parc de logements sur les risques d'augmentation des loyers et sur les moyens de la maîtriser afin de garantir l'accès au logement pour tous, et en particulier aux publics précarisés. La Région analysera, à l'issue de l'étude, les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la grille de loyers (cf. infra). En 2019, La KU Leuven⁷⁵ a réalisé une étude visant à analyser l'impact des certificats PEB (« EPC en Flandre ») et des performances énergétiques sur le prix de vente et de des logements en Flandre. Cette étude n'inclut toutefois pas l'impact sur le prix des loyers des logements mis en location, qui fera partie de futures recherches.

2.3.2 Grille des loyers

La Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont chacune lancé, une grille indicative des loyers sous forme d'un outil gratuit en ligne⁷⁶. Les calculateurs wallon, flamand et bruxellois associés à la grille des loyers permettent de calculer le loyer indicatif (estimation) d'un logement en fonction de plusieurs de critères : le type de logement, la superficie, l'époque de construction, le nombre de pièces potentiellement affectables à l'usage de chambre, l'efficacité énergétique (isolation, système de chauffage, ...) et la localisation. Les loyers de référence sont

⁷³ Bruxelles environnement (2019), Stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050, Fiche 4, p. 51-52.

⁷⁴ SPW (2017), Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 1, p. 65-66.

⁷⁵ KU Leuven (2019). Effects van het EPC en energetische kenmerken op de verkoopprijs van woningen in Vlaanderen ([lien](#)).

⁷⁶ Cf. <https://loyerswallonie.be/> pour la grille des loyers wallonne, <https://www.huurschatter.be/> pour la grille des loyers flamande et <https://loyers.brussels/> pour la grille des loyers bruxelloise. La méthode et les critères de calcul des montants proposés par la grille des loyers wallonnes sont encadrés par le décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation ([lien](#)) et son arrêté d'application. La méthode et les critères de calcul des montants proposés par la grille des loyers bruxelloise sont encadrés par l'art. 225 de l'Ordonnance du 27 juillet de la Région de Bruxelles-Capitale visant la régionalisation du bail d'habitation ([lien](#)) et l'arrêté d'exécution du 19 octobre 2017 du Gouvernement de la RBC instaurant la grille indicative de référence des loyers.

minorés ou majorés d'un certain montant, selon le niveau de confort (garage, balcon, jardin, terrasse, buanderie, grande baie vitrée, ...), mais aussi selon le niveau de performance énergétique (PEB). L'intégration d'indicateurs relatifs à la performance énergétique dans la grille des loyers permet de rendre le marché locatif plus transparent et de sensibiliser les acteurs du secteur à l'efficacité énergétique en valorisant les travaux énergétiques réalisés dans les logements mis en location.

Le loyer de référence est ensuite donné sous forme d'une fourchette, avec un minimum et un maximum, l'écart étant de 20 %. Cet écart est censé représenter les derniers éléments qui peuvent influencer sur le loyer : cuisine équipée, proximité d'une station de métro, etc. Il est toutefois important de souligner qu'à l'heure actuelle, la grille des loyers fournit, dans les trois Régions, un loyer indicatif et n'est donc pas contraignante. Il s'agit d'un premier pas vers un meilleur encadrement des loyers.

La Wallonie prévoit notamment de poursuivre les améliorations de la grille indicative des loyers pour qu'elle puisse servir de base à une fourchette de fixation des loyers dans le cadre de soutiens financiers accordés aux propriétaires bailleurs.

Le loyer chaud dans la grille des loyers

Le 24 septembre 2020, le gouvernement wallon a approuvé l'intégration des frais énergétiques, via le concept de « loyer chaud »⁷⁷, dans sa grille indicative des loyers. L'objectif de ce module « loyer chaud » est de :

- fournir une estimation des frais énergétiques induits par les qualités intrinsèques d'un logement, afin de :
 - permettre aux locataires de connaître un coût indicatif de la location (hors charges communes liées à l'immeuble et hors équipements électroménagers ou électroniques) et ;
 - aux bailleurs de mesurer le coût indicatif de la location de leur bien immobilier résidentiel et les conséquences sur l'attractivité de leur bien.
- de rendre possible et de promouvoir un système de « loyer chaud », en gardant la somme du loyer et des charges de chauffage inférieure ou égale avant et après la rénovation énergétique. Et ainsi, partager les coûts des travaux de rénovation énergétique de manière équitable entre le propriétaire bailleur et le locataire.

Les frais énergétiques sont calculés à partir des consommations estimées dans le certificat de performance énergétique à des conditions standards d'occupation (multipliées par des prix de référence des sources énergétiques identifiées pour chacun de ces postes). Cette méthode permet de mesurer un montant mensuel théorique des frais énergétiques).

Dans sa stratégie de rénovation, la Région souligne toutefois que certains points d'attention doivent être pris en compte⁷⁸ :

- Maitriser le risque comportemental et l'effet rebond : si le locataire ne paye plus de charges liées à l'énergie consommée, il y a un risque que le consommateur ne soit pas incité à avoir un comportement économe en énergie et augmente sa consommation ;
- S'assurer que les rénovations réalisées entraînent bel et bien une réduction de la consommation d'énergie et non uniquement une augmentation du confort ;

⁷⁷ La notion de « loyer chaud » est utilisée pour englober dans un indicateur unique le loyer relatif à l'occupation du logement et la facture liée à l'énergie pour le chauffage.

⁷⁸ SPW (2020). Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 28, p.153-154.

- Sensibiliser au fait que les loyers soient adaptés en fonction de la qualité énergétique du logement, en évitant les risques de non-accessibilité des logements performants aux personnes à faibles revenus ;
- Mettre en évidence le calcul du loyer chaud dans les audits énergétiques des logements.

Encadré 2-4 : Examen de la grille des loyers à Bruxelles et en Wallonie

Des excès de la part des propriétaires à Bruxelles

Une enquête du Rassemblement bruxellois pour les droits de l'habitat (RBDH) indique que 70% des loyers, sur un panel de 300 logements situés dans des quartiers défavorisés, étaient plus élevés que les loyers maximums fournis par la grille des loyers. Les logements de mauvaise qualité, voire insalubres, sont de plus loués à des prix plus élevés que les logements de bonne qualité. La grille des loyers indicative de Bruxelles semble donc inefficace pour éliminer ces loyers abusifs.

Une grille des loyers pas suffisamment représentative en Wallonie

En Wallonie, les valeurs monétaires attachées à chaque critère de la grille des loyers ont été estimées à partir de l'enquête pilote⁷⁹ sur les loyers du secteur privé portant sur un échantillon de logements loués dans les arrondissements de Nivelles et de Charleroi. Selon une étude du CEHD⁸⁰, les valeurs indicatives de la grille des loyers wallonne souffre d'un biais induit par le critère du « coefficient de pression immobilière » (CPI)⁸¹ pour prendre en compte les facteurs de localisation. Et ce car, le coefficient, extrait de l'enquête pilote, est basé sur les observations dans les arrondissements de Charleroi et de Nivelles en vue d'adapter les estimations pour chaque commune wallonne. L'étude du CEDH montre que l'utilisation du CPI tend à diminuer artificiellement les loyers indicatifs par rapport aux loyers réels dans les communes « moins attractives » (communes situées le long de la frontière française, la ville de Liège et ses communes périphériques nord, par ex.), ce qui pourrait engendrer un effet désincitatif à l'investissement locatif privé dans ces communes. A l'inverse, dans les zones « plus attractives » (communes du Brabant wallon, nord de Namur, est de la province de Liège, etc.), le loyer indicatif selon la grille des loyers est bien supérieur (9,8%) aux loyers réels, calculés avec un modèle hédonique.

Le coefficient correspond de plus, pour chaque commune, au « prix moyen des habitations ordinaires » sur base des cinq dernières années disponibles. Il n'inclut donc pas le prix des appartements, qui comptent pour la moitié du parc résidentiel locatif privé wallon.

Une base de données centralisée du marché locatif pour plus de transparence

L'objectif des Régions est une couverture totale des territoires régionaux par la grille des loyers unique. La Région bruxelloise prévoit d'ailleurs, dans sa Déclaration de politique régionale, de constituer une base de données centralisée permettant d'avoir une image fidèle du marché locatif (baux, loyers, garanties, état des lieux, PEB, permis, etc.), à brève échéance et au travers de protocoles d'accord avec les institutions concernées (administrations publiques régionales et fédérales, secteur bancaire). Cette base de données servira à assurer une plus grande transparence du marché locatif.

⁷⁹ Lancée par l'ancien Ministre du Logement, Jean-Marc Nollet, en 2013, l'enquête pilote s'inscrivait dans un phasage d'enquêtes qui devaient assurer l'observation du marché locatif de manière fiable et détachée sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2015 pour un budget maîtrisé et étalé sur les années.

⁸⁰ Pradella, S. & Kryvobokov, M. (2017), Evaluation de la grille indicative provisoire des loyers en Wallonie, Centre d'Etude en Habitat Durable.

⁸¹ Lorsque le CPI d'une commune est supérieur à l'unité, cela signifie que les prix immobiliers sont supérieurs à la moyenne régionale, et inversement.

2.3.3 Encadrement des loyers

Bien que la grille des loyers ne soit qu'indicative, une mesure d'encadrement des loyers pourrait consister à autoriser l'augmentation des loyers après la mise en œuvre de rénovations énergétiques, à condition que le loyer respecte la grille de référence des loyers. Cette mesure a notamment été mise en œuvre en Allemagne et en France (cf. Encadré 2-5). L'objectif d'un tel système d'encadrement des loyers consiste à utiliser un indice des loyers - une liste des prix moyens de location à l'échelle de la ville - comme une forme de contrôle des loyers dans le but de protéger les locataires contre les augmentations de loyer importantes ainsi que les expulsions, tout en permettant aux propriétaires de refléter les améliorations de l'efficacité énergétique dans le loyer. Un tel système a pour avantage de surmonter les problèmes d'incitations liées à la scission temporelle, les locataires acceptant des loyers plus élevés afin de dédommager les propriétaires pour leurs investissements. Ce système obligatoire d'encadrement des loyers peut notamment être une solution à envisager à Bruxelles pour empêcher la location des logements de mauvaise qualité, voire insalubres, à des prix plus élevés que les logements de bonne qualité.

Conditionner la hausse des loyers au respect d'un seuil minimal de performance énergétique (cf. Encadré 2-5) ou déployer les « baux rénovation » (cf. point 2.4.) sont des pistes pour encadrer les loyers et partager équitablement les coûts et les bénéfices de la rénovation énergétique entre le locataire et le bailleur.

Encadré 2-5 : Exemple d'encadrement des loyers chez nos pays voisins

« Mietspiegel », le système d'encadrement allemand

Un tel système d'encadrement des loyers est en place en Allemagne sous le nom « Mietspiegel » (ou « miroir des loyers »)⁸². Ce système interdit simplement aux propriétaires d'augmenter le loyer au-delà du « loyer local moyen », introduit par l'indice des loyers. L'indice des loyers est calculé sur base des moyennes sur 4 ans des prix des loyers du marché au niveau local et est différencié en fonction d'un certain nombre de caractéristiques : type de logement, taille, qualité, emplacement et installations.

En 2001, l'Institut allemand du logement et de l'environnement (IWU) a été le premier à tenter d'intégrer les normes d'efficacité énergétique dans l'indice des loyers et à mesurer la volonté de payer pour améliorer l'efficacité énergétique. En 2013, une modification des lois fédérales relatives à l'indice des loyers a rendu obligatoire l'évaluation des normes d'efficacité énergétique dans les indices de loyers, ce qui a permis de mettre en place un tel système sur le marché.

Hausse du loyer conditionnée au respect d'un seuil minimal de performance énergétique (France)

La question de l'encadrement des loyers est un débat récurrent en France depuis de nombreuses années. En juillet 2012, le Gouvernement français a adopté un décret, reconduit annuellement depuis, qui interdit les hausses de loyers supérieures à l'inflation lors du renouvellement du bail ou d'une relocation. Cette mesure fut un premier pas, mais n'a toutefois pas eu d'impact sur le niveau des loyers. En 2014, la loi Alur (« Accès au logement et à un urbanisme rénové ») va plus loin en créant un dispositif général d'encadrement des loyers, inspiré du modèle allemand (cf. supra), qui permet aux locataires des zones soumises à une forte tension du marché locatif (« zones tendues ») de réclamer la baisse d'un loyer supérieur au loyer médian, mesuré par un observatoire agréé, en fonction de la surface, de la localisation, du type de logement et de l'année de construction⁸³. Concernant la fixation du montant des loyers, la liberté est toujours la règle. Toutefois des mesures ont été prises en vue

⁸² Cf. Economidou M. (2014), Overcoming the split incentive barrier in the building sector. JRC Science and Policy reports – Workshop summary. Report EUR 26727 EN.

⁸³ Clauzier, J. (2018), L'encadrement des loyers en France, Les Echos du Logement n°122, p.33-35.

d'encadrer les montants et les niveaux de loyers à la relocation ou au renouvellement du bail, dans les zones tendues.

Dans 28 agglomérations françaises de métropole (« zones tendues ») le propriétaire bailleur est également face à l'interdiction d'augmenter le loyer entre deux locataires sauf exceptions :

- Lorsque le bailleur a réalisé, entre les deux contrats de location ou depuis son dernier renouvellement, des travaux d'amélioration ou de mise en conformité avec les critères de salubrité, sur les parties privatives ou communes, pour un montant au moins égal à la moitié du loyer annuel de l'année précédente. La hausse de loyer ne pourra pas excéder 15% du coût réel des travaux toutes taxes comprises ;
- Lorsque le dernier loyer était manifestement sous-évalué. La hausse de loyer ne pourra pas excéder la moitié de la différence entre le montant d'un loyer de référence (loyers habituellement constatés dans le voisinage pour un logement identique) et le dernier loyer appliqué au précédant locataire.

A compter du 1er janvier 2021, les exceptions à l'encadrement à la relocation seront toutes conditionnées par le respect d'un seuil minimal de performance énergétique soit une consommation énergétique inférieure à 331 kilowattheures par mètre carré et par an, ce qui exclura les logements dont l'étiquette énergie est F et G. Pour ces logements énergivores, il sera strictement interdit d'augmenter le loyer entre deux locataires. Les propriétaires de passoires thermiques ne pourront pas non plus augmenter le loyer à l'occasion d'un changement de locataire, à moins d'avoir rénové leur logement.

En France, un rapport de Bonneval⁸⁴ a de plus montré l'absence de conséquences à la baisse d'un encadrement des loyers sur la rentabilité du placement et de l'investissement immobilier.

2.4 Développer un nouveau type de bail : « Bail de rénovation »

Une piste évoquée pour stimuler la rénovation du parc de logements locatifs est le déploiement des « baux de rénovation », visant à rentabiliser l'investissement, soit du propriétaire, soit du locataire, en gardant la somme du loyer et des charges de chauffage intérieure ou égale avant et après la rénovation énergétique. Ce type de contrat vise en priorité le partage du coût des travaux de rénovation énergétique de manière équitable entre le propriétaire bailleur et le locataire. Le bail rénovation peut ainsi se décliner en deux types :

- « bail de rénovation type 1 » qui autoriserait une augmentation des loyers après la réalisation de travaux de rénovation énergétique cohérente avec la réduction de la facture énergétique liée à l'amélioration des performances énergétique. La hausse de loyer, suite aux travaux de rénovation serait ainsi conditionnée au respect de la grille de référence des loyers, ou limitée à la réduction de la facture énergétique liée à l'amélioration des performances énergétiques ;
- « bail de rénovation type 2 » qui accorderait une réduction du loyer pour les locataires qui acceptent de réaliser des travaux de rénovation de l'habitation louée.

La question de l'efficacité énergétique et celle du bail de rénovation sont déjà, du moins partiellement, intégrées dans les législations régionales en matière de bail.

⁸⁴ Bonneval, L. (2015), Les politiques publiques de contrôle des loyers, comparaisons internationales et enseignements historiques, Rapport de recherche du gouvernement français.

Les travaux en cours de bail (bail rénovation de type 1) dans la législation belge

Selon l'article 1720 du Code civil, le bailleur a l'obligation de réaliser « pendant la durée du bail, toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires, autres que les locatives ». Cependant, comme mentionné dans l'Encadré 2-2, la loi stipule également que le bailleur est tenu d'assurer au locataire la jouissance paisible pendant toute la durée du bail (art. 1719 du Code civil) et que l'accord du locataire est nécessaire pour la réalisation de grosses réparations. La seule exception à l'accord obligatoire du locataire concerne les réparations urgentes qui ne peuvent être différées à la fin du bail (art. 1724 du Code civil). Dans ce cas, le locataire ne peut pas refuser les travaux de rénovation, au nom de la mise aux normes du bâti et le bailleur peut imposer les travaux nécessaires au locataire quels que soit les dommages pour ce dernier. Une indemnité n'est due au locataire que si la durée des travaux dépasse 40 jours. Si les réparations rendent le logement inhabitable, le preneur a même le droit résilier le bail. En cas de réparations ne présentant pas de caractère d'urgence, un contrat de bail (« rénovation type 2 »), conclut dès le départ ou dans un écrit postérieur, peut toutefois prévoir des dispositions contraires aux dispositions légales. Le bailleur et le locataire sont libres de convenir contractuellement de dispositions différentes sur la définition des travaux que le bailleur peut réaliser sans l'accord de son locataire et sur les conditions d'indemnisation du locataire en cas de travaux.

En Wallonie, les « travaux économiseurs d'énergie » ont été assimilés à des « réparations urgentes », que le preneur doit endurer « quelque incommodité qu'elles lui causent »⁸⁵. En Flandre et à Bruxelles, le bailleur a également le droit sous certaines conditions d'exécuter en cours de bail dans le bien loué tous travaux destinés à améliorer la performance énergétique du logement⁸⁶. La législation définit dans ce cas, le type de travaux éligibles pour rentrer dans le cadre d'une potentielle hausse du loyer, suite à des travaux de rénovation énergétique. En Flandre, le décret flamand du 1^{er} janvier 2019 sur la location d'habitations clarifie les règles concernant les contrats de bail de rénovation. A partir du 1^{er} janvier 2019, le bailleur et le preneur peuvent convenir que le loyer sera ajusté après les travaux de rénovation énergétique et que, en cas de désaccord, le tribunal peut accorder une révision si la valeur locative normale résultant des investissements est supérieure de 10% au prix de location applicable à ce moment-là. Dans sa stratégie de rénovation⁸⁷, la Wallonie prévoit notamment d'évaluer d'ici 2024 les perfectionnements possibles du bail à la rénovation.

A Bruxelles, le bailleur est autorisé à effectuer des travaux de rénovation énergétique une fois par triennat, pourvu que le bail ait été conclu pour une durée de 9 ans ou plus, que le locataire ait été prévenu au moins un mois à l'avance et que les travaux ne durent pas plus de deux mois, puissent se faire en site occupé (càd sans cela ne requière l'évacuation du locataire) et qu'ils n'engendrent aucune « réduction de jouissance déraisonnable » du logement⁸⁸. Si les travaux prennent plus de temps que prévu, le locataire peut solliciter une diminution du loyer proportionnelle au dépassement du délai maximal de réalisation des travaux. Dans le cas où les travaux de rénovation ont été réalisés à charge du bailleur, le bailleur peut solliciter une augmentation de loyer en cours de bail « proportionnée au coût réel des travaux réalisés ou à l'amélioration de la performance énergétique », destinée à amortir les frais du bailleur et à compenser la baisse de facture énergétique du locataire. Il est toutefois important que cette hausse potentielle de loyer doit être acceptée par les deux parties (locataire et bailleur) et décidée au plus tard un mois avant le début des travaux⁸⁹.

⁸⁵ Art. 21, al. 1^{er}, du projet de décret relatif au bail d'habitation.

⁸⁶ Art. 221, §1^{er} du Code bruxellois du logement.

⁸⁷ SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 28, p.153-154.

⁸⁸ Art. 221, §1^{er} du Code bruxellois du logement.

⁸⁹ Art. 221, §2 du Code bruxellois du logement.

Encadré 2-7 : Remarques relatives au bail de rénovation bruxellois

Bien que les conditions pour entreprendre des travaux d'amélioration des performances énergétiques du logement mis en location (dispositif de bail de rénovation type 1) soient le plus développées, en Région de Bruxelles-Capitale, en vue de la protection du locataire, elles sont encore soumises à certaines zones d'ombres :

- Le dispositif ne prévoit pas de cumul avec l'éventuelle hausse de loyer dans le cadre de la révision triennale. Indépendamment de tout investissement énergétique, tous les 3 ans (dans le cas d'un bail de 9 ans ou plus), le bailleur, tout comme le locataire, a le droit de demander une révision du loyer, si des travaux ont été apportés au logement durant le bail ou si des circonstances nouvelles et exceptionnelles viennent à modifier la valeur du bien ;
- Il y a une absence d'indication par rapport à la nature et à l'ampleur des travaux à réaliser ;
- La législature n'exclut pas la possibilité de réaliser les travaux en fin de bail, ce qui est étonnant, étant donné que le but est en partie que le locataire profite des bénéfices apportés une fois les travaux terminés ;
- La résiliation du bail, notamment par le bailleur, est possible après les travaux (pas de garantie de maintien dans les lieux). Le dispositif du bail de rénovation n'a pas en effet mis fin au droit du bailleur de résilier le bail, notamment pour occupation personnelle. Il est étonnant que le locataire doive d'un côté endurer les nuisances qui accompagnent les travaux, mais peut de l'autre voir son bail résilié à la fin des travaux ;
- Le dispositif précise que les travaux doivent matériellement pouvoir se faire en « site occupé » et sans « réduction de jouissance déraisonnable du logement », ce qui est bien difficile dans les faits. L'ampleur des perturbations doit alors se faire au cas par cas, cette condition empêche la réalisation plus efficace de travaux de plus grande ampleur et aucune solution de relogement temporaire n'est prévue dans le cadre du bail de rénovation ;
- Les critères de l'augmentation de loyer ne sont pas clairs. Le dispositif stipule que la hausse du loyer peut se faire soit en lien avec le coût des travaux, soit en lien avec l'amélioration énergétique, qui sont des critères très différents. Le coût des travaux n'est pas nécessairement lié au gain énergétique. Il semble en outre peu réaliste de se mettre d'accord sur une hausse des loyers fixée un mois avant le début des travaux. Comment connaître à l'avance les gains énergétiques ou le coût de travaux futurs ?

Source : Audition du 26 juin 2020 du Monsieur Nicolas Bernard

Le bail de rénovation (type 2) dans la législation belge

L'article 1731 du Code civil stipule que le locataire a l'obligation de rendre le logement tel qu'il l'a reçu suivant l'état des lieux. Le locataire qui souhaite réaliser des travaux d'aménagement ou de rénovation dans son logement a donc tout intérêt à demander préalablement l'autorisation au bailleur. À défaut, le propriétaire pourra exiger la remise en l'état initial du bien tel que décrit dans l'état des lieux d'entrée et le locataire ne pourra pas revendiquer une quelconque propriété, ni demander d'indemnité au propriétaire. Si les travaux sont irréversibles, le propriétaire qui considère avoir subi un préjudice pourra demander des dommages et intérêts au locataire.

Dans le cas où le propriétaire bailleur décide de conserver les travaux d'amélioration du logement, il ne devra pas pour autant indemniser le locataire pour les travaux réalisés, même si ceux-ci augmentent la valeur du bien loué. La jurisprudence considère en effet que « le bailleur qui conserve les améliorations, en refusant d'indemniser le preneur, ne s'enrichit pas sans cause puisque, en

effectuant des travaux sans l'autorisation du bailleur, le preneur a agi dans son intérêt »⁹⁰. Selon le principe du « droit d'accession », à l'expiration du bail, toutes les constructions appartiennent automatiquement au propriétaire du bien, qu'il ait ou non donné son accord pour les travaux.

Il existe toutefois une exception lorsque les travaux réalisés par le locataire étaient strictement nécessaires pour éviter que le bien locatif ne se détériore gravement. Dans ce cas le locataire peut être soit dédommagé d'une indemnité égale au prix des matériaux et de la main d'œuvre, soit conclure avec le bailleur un « bail de rénovation type 2 » dans lequel le locataire s'engage vis-à-vis du bailleur, et moyennant contrepartie, à réaliser à ses frais des travaux incombant au bailleur. Ce type de bail entre alors dans le champ d'application de la loi sur les loyers du 20 février 1991⁹¹ qui définit les droits et les obligations du bailleur et du locataire dans les baux à usage de résidence principale. Il constitue un régime d'exception qui permet de déroger, sous certaines conditions (cf. infra), aux exigences de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements mis en location⁹² et est utilisé lorsque le locataire souhaite réaliser lui-même les travaux de mise aux normes du bien mis en location, qui incombent généralement au propriétaire bailleur⁹³. Les parties doivent alors signer entre elles une convention écrite, qui peut être établie à tout moment, avant ou en cours de bail.

Les conditions sont les suivantes : les travaux doivent (1) débiter dans un délai raisonnable, (2) être déterminés précisément dans le contrat de bail, (3) être destinés à mettre le logement en conformité, (4) être définis dans le temps et (5) faire l'objet d'une réception contradictoire (en présence du bailleur et du locataire). En contrepartie, le bailleur s'engage pour une période fixée librement entre les parties à ne pas mettre fin au bail ou à ne pas réviser le loyer ou à concéder au locataire une diminution du loyer. Par ailleurs, aucun loyer n'est dû pendant la période des travaux. A Bruxelles⁹⁴, le bail rénovation n'est de plus possible que si le bail est conclu pour une durée minimale de 3 ans et le délai d'exécution des travaux ne peut être inférieur à celui raisonnablement nécessaire ni supérieur à douze mois.

3. Instruments incitatifs et financiers adaptés au marché locatif

L'investissement de départ en matière de rénovation énergétique est généralement élevé (en moyenne entre 47.055 et 100.000 euros selon les études existantes et selon l'ampleur des travaux à réaliser⁹⁵), de même que le temps de retour sur investissement. Tout comme les propriétaires occupants, les propriétaires bailleurs ne disposent pas toujours des – ou n'ont pas accès aux - moyens financiers nécessaires pour effectuer les rénovations indispensables au relèvement de la qualité et des performances énergétique de leur(s) logement(s) mis en location. Comme explicité au point 1.3, les propriétaires bailleurs font de plus face à des défaillances du marché spécifiques au marché locatif,

⁹⁰ Cf. Justice de paix de Mouscron - 3/1/1994.

⁹¹ Loi du 20 février 1991 sur les règles particulières aux baux relatif à la résidence principale du preneur ([lien](#)). Il est à noter que le bail est devenu une compétence régionale suite à la VIe Réforme de l'Etat.

⁹² La loi prévoit notamment que l'immeuble destiné au logement du locataire, qui y installe sa résidence principale, doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité, ou d'habitabilité. Tout propriétaire devra donc faire les travaux nécessaires. Toutefois, le locataire peut s'engager à faire à la place du propriétaire tous les travaux nécessaires pour rendre le bien conforme aux nouvelles exigences. Dans ce cas, avant de commencer les travaux, il peut momentanément habiter un immeuble non conforme.

⁹³ Ces travaux doivent débiter dans un délai raisonnable, être déterminés précisément dans le contrat de bail, être destinés à mettre le logement en conformité, être définis dans le temps et faire l'objet d'une réception contradictoire (en présence du bailleur et du locataire). En contrepartie, aucun loyer n'est dû pendant la période des travaux et le bailleur doit s'engager pour une période fixée librement entre les parties (et qui peut être supérieure à 9 ans) à ne pas mettre fin au bail ou à ne pas réviser le loyer ou à concéder au locataire une diminution ou une remise de loyer.

⁹⁴ Art. 221, §1 du Code bruxellois du logement.

⁹⁵ Cf. Point 1.2.2 de la note du Secrétariat du CCE (2021), Contexte, objectifs, état des lieux et aperçu des instruments de la politique publique en matière de rénovation du bâti, CCE 2021-0233, disponible sur le [site web du CCE](#).

dont principalement le dilemme propriétaire-locataire, qui complexifie davantage l'entame de démarche de rénovation par le propriétaire bailleur.

En termes d'incitants et d'aides financières à la rénovation, l'accent a pourtant surtout été mis ces dernières années sur les propriétaires occupants de maisons unifamiliales, qui correspondent mieux au modèle traditionnel en matière de décision d'investissement. Les mentalités sont toutefois en train de changer progressivement et les pouvoirs publics commencent à voir l'importance de soutenir également la rénovation énergétique de groupes spécifiques comme la rénovation énergétique des logements mis en location. Il est important de souligner que, pour être efficaces, les instruments incitatifs et financiers développés pour stimuler la rénovation énergétique du parc locatif devront prendre en compte le dilemme du propriétaire-locataire, en vue de le solutionner. Ce qui signifie qu'ils devront inclure un partage des incitations entre le propriétaire et le locataire d'un bâtiment en vue d'éviter que ces parties ne renoncent à effectuer des investissements visant à améliorer l'efficacité, qu'elles auraient sinon effectués, parce qu'elles n'en tireraient pas elles-mêmes tous les bénéfices ou parce qu'il n'existe pas de règles régissant la répartition entre elles des coûts et des bénéfices.

3.1 Révision de la taxation des loyers

Actuellement, les loyers perçus par une personne physique pour un bien immobilier donné en location exclusivement à des fins d'habitation (« loyers privés ») sont imposés au titre de revenus immobiliers suivant un régime fiscal avantageux : revenu cadastral (RC) indexé majoré de 40% diminué, le cas échéant, des intérêts d'emprunt. Ceci signifie que ce ne sont pas les loyers réels qui sont taxés mais un forfait sur le revenu cadastral⁹⁶. Le montant imposable est ensuite ajouté, par l'administration fiscale, aux revenus du bailleur et soumis au barème d'imposition de l'impôt des personnes physiques, comme le salaire.

Encadré 3-1 : Une base fiscale caduque qui pose des problèmes de conformité

Il est à rappeler que le revenu cadastral comme mesure de base de la fiscalité immobilière (et, ici de la taxation des loyers pour les biens résidentiels) pose un problème de conformité^{97,98}. Et ce, parce qu'il n'a pas été révisé depuis 1975. L'évolution des prix se reflète dans le RC via l'index de santé. Il en résulte que la taxation sur base du revenu cadastral est obsolète et sous-évaluée⁹⁹. Le RC ne reflète de plus pas correctement le confort moderne, les éléments d'amélioration du logement et de confort apparus après 1975 n'étant pas pris en considération¹⁰⁰. Deux habitations d'un même quartier, mais qui se différencient sur leur niveau d'équipement moderne, se voient dès lors attribuer un même revenu cadastral. De même, l'évolution des quartiers depuis 1975 n'est pas prise en compte. Or, certains quartiers ont vu leur valeur augmenter, tandis que d'autres ont connu l'effet inverse.

⁹⁶ Il est à noter que pour les immeubles situés à l'étranger, c'est le loyer réellement perçu qui est pris en considération dans le calcul de la taxation. C'est pourquoi, le système belge de taxation des loyers est jugé discriminatoire au niveau européen par la Commission européenne. Et ce, car elle conclut que le régime fiscal belge dissuade les Belges d'investir dans l'immobilier à l'étranger et qu'il s'agit d'un obstacle à la libre circulation des capitaux.

⁹⁷ Secrétariat du Conseil central de l'Economie (2021). Les instruments économique pour stimuler la rénovation des bâtiments, CCE 2021-0235, disponible sur le [site web du CCE](#).

⁹⁸ Berger, N. (2014), La taxation des loyers réels : Quelles opportunités pour l'immobilier ?, [CPCP](#), Bruxelles.

⁹⁹ En moyenne, les loyers perçus à l'heure actuelle sont plus élevés que le revenu cadastral sur la base duquel les propriétaires continuent d'être taxés. Le Conseil supérieur des finances avait établi ce ratio à 3,21 en 1996, les loyers ayant augmentés plus vite que l'index de santé.

¹⁰⁰ Bernard, N., Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents, dans Bernard, N. (2014), La défédéralisation du bail d'habitation : quel(s) leviers(s) pour les Régions ?, Larcier, Bruxelles.

Le revenu cadastral peut néanmoins être soumis à une révision cadastrale, c'est-à-dire être modifié en cas de travaux, ce qui peut avoir des effets pervers. La visite de l'administration pour accorder un permis de bâtir, régulièrement demandé pour réaliser des travaux de rénovation, entraîne souvent la réévaluation du revenu cadastral. Le propriétaire aura en donc tendance à ne pas entreprendre des travaux ou à les masquer, ce qui augmente le travail au noir, pour éviter une hausse de son RC. Des transformations modifiant la valeur du bien peuvent ainsi ne pas avoir été enregistrées auprès de l'administration et des propriétaires de logement de valeur identique, placés dans les mêmes conditions, ne sont par conséquent pas toujours taxés de la même façon. En outre, étant donné que le propriétaire bailleur est soumis à une taxation qui ne varie pas en fonction des loyers réellement perçus, il n'a aucun incitant à demander un loyer raisonnable ou à améliorer la qualité et la performance énergétique du logement mis en location.

Lorsque que la mise en location de logement sort de la gestion normale d'un patrimoine privé (c'est-à-dire si l'administration arrive à démontrer que la mise en location de logements est à tel point développée et organisée qu'elle revêt un caractère professionnel), les loyers peuvent être imposés en tant que revenus professionnels, sur base du loyer réel, comme mentionné dans l'arrêt du 14 décembre 2007 de la Cour de Cassation de Belgique¹⁰¹. C'est l'administration fiscale qui a la charge de la preuve. Si le bailleur est une entreprise, ses revenus locatifs sont imposés à l'impôt des sociétés (ISOC) et sont calculés sur base du loyer réellement perçu.

Deux pistes sont généralement évoquées dans la littérature pour se diriger vers une taxation des loyers plus juste : recalculer le revenu cadastral ou taxer à l'IPP les loyers réellement perçus. Vis-à-vis de ces deux pistes, il est important de garder à l'esprit que la taxation des revenus locatifs ne peut être dissociée du système fiscal d'un pays et doivent par conséquent être étudiées dans le cadre d'une révision de l'ensemble de la fiscalité immobilière et patrimoniale belge (droit d'enregistrement, droit de donation, précompte immobilier, ...). Et ce, afin de maintenir les grands équilibres fiscaux aux niveaux national et régional. Il est également crucial, dans le cadre d'une éventuelle révision fiscale, de calibrer les mesures de manière à s'assurer que les investisseurs ne délaissent pas le marché locatif, ce qui engendrerait une baisse de l'offre locative privée.

3.1.1 La stratégie wallonne de rénovation¹⁰² envisage dans ce cadre, d'adapter d'ici 2024 la fiscalité des revenus locatifs sur base du niveau de performance énergétique du logement, sans toutefois donner plus précision quant à cette mesure. Recalculer le revenu cadastral

La première piste consiste à mettre à jour (critères compris) le revenu cadastral sur l'ensemble du territoire. La généralisation du passeport du bâtiment à l'ensemble de parc de logements peut faciliter ce travail.

3.1.2 Taxer les loyers réels à l'IPP

Une seconde piste consiste à utiliser une autre base que le revenu cadastral pour la taxation des loyers et à taxer les loyers réellement perçus à l'impôt des personnes physiques. De même, les Régions qui sont libres de définir sur quelle base imposable calculer le précompte immobilier, pourraient également choisir le loyer réellement perçu pour déterminer le précompte immobilier.

¹⁰¹ Arrêt n°F.06.0055.F du 14 décembre 2007 de la Cour de Cassation de Belgique ([lien](#))

¹⁰² SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme du bâtiment, Mesure 41, p.179-180.

Encadré 3-2 : Imposition des loyers locatifs, la Belgique condamnée par la Cour de Justice de l'Union européenne

Suite à un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) rendu en 2018, la Commission européenne a intenté, en juillet 2019, un recours contre l'Etat belge pour non-respect de la mise en œuvre des règles relatives au calcul des revenus locatifs. La Commission a estimé que le système de taxation des loyers résidentiels belges peut se traduire par des différences de traitement fiscal et décourager les résidents belges d'acheter des biens immobiliers à l'étranger, du fait que la base imposable était calculée sur base du revenu cadastral du bien en cas d'une mise en location en Belgique, mais sur base de la valeur locative réelle¹⁰³ du bien pour une habitation mise en location à l'étranger. Il en résulte selon la CJUE un « traitement inégal ».

La Belgique n'ayant pas entamée d'action pour se mettre en conformité, la Cour de Justice de l'Union européenne a par conséquent annoncé mi-novembre 2020 que la Belgique a été condamnée à une amende de 2 millions d'euros et une astreinte de 7.500 euros par jour, pour ne pas s'être conformée à un arrêt de la CJUE au sujet du calcul des revenus locatifs des propriétaires de biens immobiliers.

Octroi de réduction d'impôt en fonction des revenus

La taxation des loyers réels fait toutefois émerger une crainte pour l'épargne des belges (en particulier, pour l'épargne des seniors) et représente un risque de fragilisation de la classe moyenne. Dans un souci de justice sociale, il pourrait dès lors être envisagé que cette nouvelle taxation prévoie une exemption, du moins partielle, pour les propriétaires à faibles revenus ou de taxer les loyers réellement perçus de manière progressive, et d'exempter d'impôt une première tranche des revenus locatifs. Cette seconde mesure viserait alors les multi-propriétaires. On distinguerait, par exemple, le bailleur d'un ou deux biens de celui qui en a une dizaine. Si l'on désire éviter qu'un changement de taxation ne se répercute sur les locataires, on peut autrement envisager de n'imposer que la partie du loyer demandé dépassant un montant « raisonnable » (par exemple, sur base de la grille des loyers), ce qui inciterait ainsi à appliquer des prix de location modérés¹⁰⁴.

La Wallonie, dans sa stratégie de rénovation¹⁰⁵, envisage d'ailleurs d'établir des conditions d'octroi de réduction d'impôt pour les propriétaires bailleurs, dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique, liées au montant du loyer limité ou au mode de gestion locative en coopérative.

Réduction d'impôt en fonction de la performance énergétique des biens mis en location

Outre la justice sociale, la fiscalité peut être un outil pour stimuler l'amélioration de la performance énergétique des biens immobiliers mis en location. Pour ce faire, il pourrait être envisagé d'autoriser une déduction des frais de rénovation de la base imposable afin d'inciter les propriétaires-bailleurs à rénover. Dans ce cadre, on peut également envisager de conditionner l'octroi de déduction d'impôts à la réalisation d'un audit énergétique par un expert agréé, aux devis d'une entreprise reconnue qui pourraient acter des travaux effectués et déductibles et à la preuve d'une amélioration significative des performances énergétiques du logement (sur base du certificat PEB avant et après travaux).

¹⁰³ Cette dernière est généralement bien plus élevée que le revenu cadastral.

¹⁰⁴ Bernard, N., « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », p. 287-326

¹⁰⁵ SPW (2017). Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 34, p.118.

3.2 *Elargir les primes et les prêts à taux faible aux propriétaires bailleurs*

A Bruxelles, les propriétaires bailleurs et les locataires (avec accord écrit du propriétaire) peuvent bénéficier de primes « Energie » et ont accès au « Prêt vert » pour améliorer la performance énergétique des logements mis en location. Dans la Région, les propriétaires bailleurs bénéficient de plus d'une catégorie de prime plus élevée (« catégorie C ») lorsque les travaux portent sur l'une des trois premières recommandations du certificat PEB et qu'un bail d'une durée de 3 ans minimum est enregistré. En Wallonie, les propriétaires bailleurs ont accès au « Renopack » (prêt à taux zéro) et les locataires ont accès aux primes MEBAR, moyennant l'accord préalable du propriétaire. Les propriétaires bailleurs et les locataires n'ont toutefois pas accès aux primes « Habitation », car ils n'occupent pas eux-mêmes leur logement. La Région prévoit cependant d'étendre l'accessibilité au régime de primes aux propriétaires bailleurs, moyennant l'application de la grille des loyers¹⁰⁶. De même, la Région bruxelloise stipule, dans sa DPR, qu'elle prévoit de réguler son marché locatif via une politique de conventionnement des logements dont les loyers sont conformes à la grille de référence. L'objectif de cette politique serait que l'ensemble des aides publiques favorables aux logements privés mis en location soient réservées au bénéfice des bailleurs conventionnés, qui respecte la grille des loyers.¹⁰⁷

En Flandre, les primes « Energie » et « Rénovation » sont exclusivement destinées aux particuliers qui ont effectué des travaux dans leur propre résidence principale (groupe cible « occupant ») ou des personnes qui ont rénové un bien pour le louer à une agence de location sociale ou ALS (groupe cible « propriétaire »). Toutefois, les propriétaires bailleurs et les locataires peuvent bénéficier d'une prime loyer et isolation (ou « Huur-en isolatiepremie », en néerlandais)¹⁰⁸, octroyée par le gouvernement flamand et l'opérateur de réseau Fluvius. Dans le cadre de cette prime, le propriétaire peut bénéficier (s'il remplit un certain nombre de conditions) de primes relativement élevées pour certains investissements spécifiques : 20 euros par m² d'isolation du toit ou du plancher du grenier, 12 euros par m² d'isolation des murs creux installée et 85 euros par m² pour l'installation d'un vitrage haute performance. Un promoteur de projet est également désigné pour guider et superviser l'ensemble du projet et pour accompagner le locataire et le propriétaire dans la préparation et l'exécution des travaux. Le promoteur est notamment chargé de nommer un entrepreneur qualifié en consultation avec le propriétaire, de gérer la partie administrative et de demander la prime chez Fluvius. Dans le cas d'un logement, le promoteur bénéficie d'une prime forfaitaire de 200 euros pour chaque travail effectué. Dans le cas d'un immeuble d'habitation, il bénéficie d'une prime forfaitaire de 200 euros par unité d'habitation et par travail réalisé pour les cinq premières unités d'habitation et de 50 € par unité d'habitation supplémentaires, avec un maximum de 2500 € par immeuble d'habitation. Pour pouvoir bénéficier de la prime, les locataires doivent être inclus dans les groupes-cibles vulnérables.

¹⁰⁶ SPW (2017). Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 31, p. 110-114 ; SPW (2020). Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 42, p. 181-182.

¹⁰⁷ Les incitants mentionnés dans le présent paragraphe (prime « Energie », « Prêt vert », prime « Habitation », « Renopack », primes MEBAR, ...) sont décrits dans la note du secrétariat du CCE « Les instruments économiques pour stimuler la rénovation des bâtiments (CCE 2021-0235) et dans la note du secrétariat du CCE « Stimuler la rénovation énergétique des logements des ménages précarisés » (CCE 2021-0241), disponibles sur le [site web du CCE](#).

¹⁰⁸ Plan national intégré Energie-Climat 2021-2030, p.410 ; Cf. <https://www.energiesparen.be/huur-en-isolatiepremie-voor-private-huurwoningen-2019>.

Tableau 3-1 : Liste de locataires inclus dans les groupes cibles vulnérables et éligibles à la prime location et isolation

Locataires inclus dans les groupes cibles vulnérables
Locataires ayant droit au prix social de l'électricité et du gaz naturel (clients protégés)
Locataires disposant d'un compteur de budget actif pour l'électricité et le gaz naturel
Locataires avec une contribution majorée de la caisse d'assurance maladie
Locataires en médiation de dettes
Locataires aidés par le CPAS avec les factures d'énergie impayées
Locataires dont le logement est loué par un bureau de location sociale, le CPAS ou les pouvoirs locaux
Locataires pour lesquels une demande de coupure de gaz ou d'électricité a été soumise au Comité consultatif local
Locataires avec un ménage dont le revenu annuel brut imposable est inférieur ou égal à 19.105,58 €, avec une hausse de 3.536,95 € par personnes à charge (revenu année antérieure)
Locataires dont le ménage a un revenu imposable commun pouvant aller jusqu'à 31 550 €, plus 1 650 € par personne à charge (en considérant les revenus d'il y a 3 ans)
Locataires ayant un bail enregistré d'au moins 1 an avec un loyer maximum (loyer non indexé, donc au début du bail) de 524,19 € OU avec un loyer maximum de 574,19 € dans certaines villes et communes

Source : VEA

3.3 Mécanisme de tiers-financement innovant, adapté au marché locatif

Le développement de mécanismes de tiers-investissement¹⁰⁹, d'ESCO¹¹⁰ et de contrats de performance énergétique (CPE) innovants adaptés au marché locatif peut également être une piste potentielle pour solutionner la problématique du financement, ainsi que le dilemme du propriétaire-locataire. Cette piste a notamment été développée et mise en place au Royaume-Uni dans le cadre du Green Deal britannique (cf. Encadré 3-3). En Belgique, les stratégies de rénovation ne prévoient cependant pas explicitement le développement d'un tel mécanisme pour le marché locatif.

Encadré 3-3 : Le Green Deal britannique

Mis en œuvre depuis janvier 2013, le « Green Deal » britannique vise à soutenir les ménages et les PME dans leurs projet d'amélioration des performances énergétiques de leur bâtiment et à faciliter les travaux d'efficacité énergétique dans les bâtiments. Basé sur un mécanisme de tiers-financement, il ambitionne de financer les travaux sans apport initial des bénéficiaires, tandis que le remboursement se fait à partir des économies d'énergie réalisées. Le « Green Deal » britannique se base sur deux innovations majeures permettant de surmonter, du moins, en partie le dilemme du propriétaire-locataire :

¹⁰⁹ Le mécanisme de tiers investisseur consiste à faire réaliser et/ou financer une rénovation par un tiers, lequel se rembourse en partie sur les économies d'énergies obtenues grâce à cette rénovation et garantit contractuellement l'amélioration de performance énergétique du bâtiment. Un contrat de performance énergétique peut compléter le mécanisme en garantissant dans la durée le niveau de performance à atteindre.

¹¹⁰ Le terme ESCO (« Energy Service Company ») désigne une personne physique ou morale spécialisée dans l'offre de solutions visant à réduire les consommations énergétiques de son client. Elle peut également intervenir dans la sphère financière en proposant une solution de financement des travaux (tiers-investissement).

- Les coûts des travaux de rénovation énergétique répercutés sur le client (matériaux, équipements, main d'œuvre et financement) ne peuvent être supérieurs aux économies attendues (Règle d'or ou « Golden Rule ») ;
- Le contrat de remboursement faisant suite aux travaux est rattaché, par le compteur d'énergie, à la propriété et non au propriétaire. Le fournisseur d'énergie est chargé de collecter les redevances par l'intermédiaire de la facture de l'occupant¹¹¹.

Ce mécanisme permet de passer outre le dilemme du propriétaire-locataire. Le remboursement à travers la facture permet de faire en sorte que la personne bénéficiant des économies d'énergie rembourse les travaux, sans déboursier l'investissement initial. Le mécanisme se transmet de plus facilement en cas de changements de locataire ou de propriétaire.

Même si le Green Deal britannique affiche certaines limites importantes (taux d'intérêt élevé, faible attractivité financière du dispositif, ne favorise pas les rénovations lourdes, ...), les principes sur lesquels le mécanisme se base peuvent servir d'inspiration pour le développement de politiques de rénovation énergétique efficaces en Belgique, notamment pour résoudre le dilemme du propriétaire-locataire.

Source : Julia, P-E, Milin, C. & Rüdinger, A. (2014). Le Green Deal britannique : quels enseignements pour la politique de rénovation énergétique des logements en France, Working paper n°11/14, Iddri, Paris, France

3.4 Favoriser la démolition-reconstruction

Comme mentionné¹¹², la TVA sur les opérations de démolition reconstruction s'élève en Belgique à 21%, hormis pour 32 zones qui bénéficient d'un taux réduit de 6% et cette TVA réduite est temporairement élargie entre 2021 et fin 2022 à l'ensemble du territoire belge, sous certaines conditions. Lors de l'achat d'un bien neuf, c'est-à-dire d'un bien vendu dans les deux ans de sa première occupation, un taux de TVA de 21% est appliqué, tandis que les droits d'enregistrement pour les habitations existantes / anciennes oscillent entre 6% et 12,5% selon les Régions et la situation de l'acheteur.

Dans le cadre du marché locatif, les opérations de démolition-reconstruction peuvent être intéressantes dans l'optique où elles peuvent permettre d'augmenter le nombre de nouveaux logements construits. Et ainsi, de participer à l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier belge, les nouvelles constructions étant soumises à des exigences strictes, et de lutter contre la hausse des prix, les constructions neuves tirant vers le haut le nombre de logements sur le marché pour répondre à la demande. Stimuler les opérations de démolition-reconstruction, sous conditions, peut ainsi permettre d'accroître l'offre locative à efficacité énergétique suffisante.

¹¹¹ En cas de changement de fournisseur d'énergie, le nouveau fournisseur doit reprendre la facturation du solde des redevances. En période de vacance d'un logement, c'est à son propriétaire d'assumer les remboursements.

¹¹² Secrétariat du Conseil central de l'Economie (2021), Les instruments économiques pour stimuler la rénovation des bâtiments, CCE 2021-0235, disponible sur le [site web du CCE](#).

Encadré 3-4 : Favoriser la reconversion de parcelles et immeubles de grande taille à travers la (re)construction ou à travers la division

Dans le contexte des plans de densification du bâti, de l'arrêt de l'artificialisation des terres en 2050 (« Stop béton ») et de la croissance démographique (cf. point 1.1.1), les appartements constituent une piste de densification de l'habitat. Ils peuvent également répondre aux besoins sociétaux et aux mutations démographiques, tels que la demande de petits logements, le vieillissement de la population, l'accès à un logement pour les ménages monoparentaux, qui ont des difficultés à devenir propriétaires et la sous-occupation des logements. Et répondre au décalage existant entre l'évolution de la structure des ménages et celle de la structure du parc existant de logements (cf. point 1.3.1).

Dans ce cadre, la reconversion de grandes parcelles abritant des bâtiments de grands volumes peut être propice à la construction d'appartements : division ou démolition-reconstruction de grandes habitations unifamiliales pour les transformer en appartements de qualité. Une telle division pourrait participer à une occupation plus rationnelle du parc immobilier, participer à une densification de l'habitat et augmenter l'offre de petits logements de qualité.

Bien que le développement des appartements soit soutenu par l'attrait pour l'investissement locatif et le taux d'intérêt des prêts hypothécaires très bas couplé à un rendement quasi-nul des comptes d'épargne, ces nouveaux appartements concernent majoritairement l'offre d'appartements haute gamme, plus rentables pour les investisseurs¹¹³. Il peut dès lors être intéressant de mener une réflexion sur la manière de stimuler la reconversion de parcelles et immeubles de grande taille en vue de solutionner la pénurie de petits logements abordables (par ex. via des incitants conditionnés à la taille des nouveaux logements).

4. Informer, sensibiliser et accompagner les propriétaires bailleurs et les locataires

Tout comme en termes d'incitants, l'accent en termes de communication et d'accompagnement en matière de rénovation énergétique a surtout été mis ces dernières années sur les propriétaires occupants de maisons unifamiliales. Outre l'encadrement fourni par les instruments d'information, de sensibilisation et d'accompagnement des propriétaires (feuille de route rénovation, passeport bâtiment, guichet unique et coach rénovation, guide de rénovation et campagne de communication)¹¹⁴, des mesures d'accompagnement spécifiques pour les propriétaires bailleurs et les locataires existent et sont prévues notamment dans les stratégies régionales de rénovation.

4.1 Procédure de médiation entre bailleur et locataire et Commission paritaire

Le Gouvernement bruxellois annonce dans sa Déclaration politique 2019-2024 qu'il mettra en place un mécanisme gratuit de conciliation locative au travers d'une commission paritaire composée de représentants des bailleurs et des locataires. Cette commission aura pour mission d'évaluer, à la demande d'une des parties, la justesse du loyer au regard des critères de la grille de référence et, en cas d'écart entre le loyer de référence et le loyer réel, tentera de concilier les parties.

¹¹³ La Fédération des notaires de février 2017 indique par exemple que l'offre d'appartements « haut de gamme » commence à excéder le nombre d'acquéreurs dans le Brabant wallon.

¹¹⁴ Cf. Secrétariat du CCE (2021), Les instruments communicationnels et d'accompagnement pour stimuler la rénovation des bâtiments, CCE 2021-0236, disponible sur le [site web du CCE](#).

4.2 Coopérative de gestion

Dans sa stratégie de rénovation¹¹⁵, la Wallonie prévoit d'ici 2020 d'encourager les propriétaires bailleurs à rejoindre des coopératives de gestion lorsqu'ils n'ont pas la capacité de gérer eux-mêmes la rénovation de leurs biens immobiliers, et offrir à ces coopératives de gestion les outils qui leur permettront d'améliorer les performances énergétiques de leur portefeuille de bâtiments. L'affiliation à ces coopératives de gestion pourrait faire partie des exigences pour l'accès à certains instruments financiers. De telles coopératives permettront une mutualisation des logements pour réaliser des économies d'échelle sur les projets de rénovation, et une professionnalisation des travaux de rénovation des petits propriétaires. D'ici 2024, la région projette également d'inciter les coopératives de propriétaires-bailleurs à s'ouvrir aux locataires afin que ces derniers puissent prendre part aux décisions concernant leur logement et participer financièrement le cas échéant, et favoriser la conciliation des besoins et intérêts de chacun¹¹⁶.

¹¹⁵ SPW (2017), Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 41, p.125.

¹¹⁶ SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments, Mesure 28, p.153-154.