



RAPPORT

CCE 2021-0325

**Diagnostic du parc de bâtiment et des
principaux obstacles à la rénovation**

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



2.3	Un manque de connaissance en matière de rénovation des bailleurs.....	39
2.3.1	Un certificat de performance énergétique peu efficace en raison des défaillances du marché locatif.....	39
2.3.2	Effet rebond	40
2.3.3	Un besoin de médiation entre bailleurs et locataires	40
2.4	Une insuffisance des moyens financiers des bailleurs	41
2.4.1	Des aides publiques majoritairement destinées aux propriétaires-occupants	42
2.4.2	Une taxation des loyers résidentiels pas du tout incitative.....	42
2.4.3	Des instruments financiers et contractuels peu appropriés au dilemme propriétaire locataire	43
2.4.4	La reconversion de parcelle et d'immeubles de grande taille en appartements	44

Partie 3. Les barrières spécifiques à la rénovation des copropriétés ... 45

3.1	Barrières spécifiques à la rénovation des copropriétés	47
3.1.1	Multiplicité des profils des acteurs rendant difficile la prise de décision	47
3.1.2	Complexité des règles s'appliquant à la gouvernance et à la prise de décisions	48
3.2	Manque de réglementation PEB destinée spécifiquement aux copropriétés.....	49
3.2.1	Un manque de vision globale des exigences PEB	49
3.2.2	L'individualisation des frais de chauffage, une réglementation pas suffisamment contrôlée	49
3.3	Manque de connaissance des acteurs des copropriétés.....	50
3.3.1	Méconnaissance des copropriétaires	50
3.3.2	Manque de connaissance des syndicats et des organes de décisions	52
3.3.3	Manque de connaissance des professionnels de la construction.....	52
3.4	Le financement de la rénovation des copropriétés, une opération complexe	52
3.4.1	Manque d'anticipation.....	53
3.4.2	Faible fonds de réserve	53
3.4.3	Manque de produits financiers adaptés.....	53

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. C'est pourquoi, la rénovation énergétique du bâti figure au cœur du plan de relance européen (« Next Generation EU¹ ») et du Green Deal européen². La Commission européenne a d'ailleurs publié, le 14 octobre 2020, sa « Stratégie pour une vague de rénovations »³. 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) 2021-2030⁴ et des stratégies régionales de rénovation à long terme⁵. La rénovation énergétique du bâti sera, dans ce cadre, une partie non négligeable des plans nationaux de relance de la Belgique et des autres Etats-membres.

Les différents instruments existants et/ou prévus aux niveaux européen, fédéral et régional visant à stimuler la rénovation énergétique et le renouvellement du parc de bâtiments privés, ainsi que les avantages et les coûts liés à la rénovation du parc immobilier belge et les caractéristiques et spécificités du parc de bâtiments belge, sont décrits dans les notes documentaires du secrétariat du Conseil central de l'Economie (CCE) disponibles sur le site du CCE⁶.

Les grands enjeux de la rénovation du bâti

La rénovation du parc de bâtiment peut ouvrir de nombreuses possibilités et générer d'importantes retombées environnementales, sociales et économiques. La rénovation du bâti est, tout d'abord, un enjeu prioritaire pour lutter contre le changement climatique et la qualité de l'air, en agissant sur un levier majeur de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et des polluants atmosphériques, c'est-à-dire la réduction des consommations énergétiques. Il s'agit ensuite d'un enjeu majeur pour lutter contre la précarité énergétique et améliorer le confort, le bien-être, la santé et la productivité des occupants. La rénovation du bâti permet également de stimuler l'activité économique et la création d'emplois, en ce qu'elle fait généralement appel à de la main d'œuvre locale. Les études existantes⁷ concluent même que la Belgique serait un des pays européens qui bénéficieraient le plus d'une politique permettant d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris en termes de création d'emplois et de produit intérieur brute (PIB), avec un impact particulièrement positif dans le secteur de la construction. Une amélioration de l'efficacité énergétique en général, y compris dans le secteur du bâtiment, permet enfin de diminuer la dépendance énergétique de notre pays vis-à-vis de l'extérieur.

¹ Commission européenne (2020), L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, [COM 2020/456 final](#).

² Commission européenne (2019), Le pacte vert pour l'Europe, [COM 2019/640 final](#).

³ Commission européenne (2020), Une vague de rénovation pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie, [COM 2020/662 final](#).

⁴ Plan National intégré Energie-Climat Belge 2021-2030, disponible via : <https://www.plannationalenergieclimat.be/admin/storage/nekp/pnec-partie-a.pdf>.

⁵ Service public de Wallonie (2020). Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme du bâtiment ([lien](#)) ; Bruxelles environnement (2019). Présentation de la stratégie rénovation aux horizons 2030-2050 à Bruxelles ([lien](#)) ; Vlaams Energieagentschap (2019). Vlaams renovatie strategie 2050 : de weg naar energiezuinige en koolstofarme gebouwen ([lien](#)).

⁶ A retrouver sur le [site web du CCE](#).

⁷ Eurofound (2019). Future of manufacturing - Energy scenario : Employment implications of the Paris Climate Agreement, Research Report ([lien](#)) ; Commission européenne (2019); Employment and Social Developments in Europe, Sustainable growth for all : choices for the future of Social Europe, [Annual Review 2019](#) ; Climact, Bureau fédéral du Plan & Oxford Economics (2016). Macroeconomics impacts of the low carbon transition in Belgium – [Final report](#).

La crise sanitaire liée au coronavirus a de plus accentué l'importance de la qualité, du confort et des performances énergétiques des bâtiments et va probablement créer de nouvelles demandes en matière de bâtiments (meilleures performances énergétiques, jardins et/ou espaces extérieurs, qualité de l'habitation, confort, ...). Dans cette optique, la crise liée au coronavirus peut être vue comme une opportunité de repenser et de moderniser le parc de bâtiment en vue d'une transition vers une économie neutre en carbone et en vue d'un soutien à la relance post-Covid.

Par conséquent, la diversité des enjeux représente à la fois un défi et une opportunité de saisir des multiples bénéfices liés à la rénovation énergétique.

L'état des lieux du parc de bâtiment en Belgique

Et ceci, d'autant plus qu'en Belgique, un potentiel considérable d'économie d'énergie reste inexploité dans le secteur du bâtiment : ce secteur représente près d'un cinquième des émissions de gaz à effet de serre et près de 30% de la consommation d'énergie. Les mauvaises performances énergétiques du secteur sont principalement dues au parc immobilier belge ancien et au faible rythme historique de rénovation et de renouvellement des bâtiments. Etant donné que les hautes performances des nouvelles constructions visant une cible « NZEB », ne suffiront pas à modifier le bilan global du stock de bâti, la rénovation et du parc immobilier existant tant résidentiel que tertiaire est le grand défi du secteur du bâtiment 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 en profondeur et le taux de renouvellement du parc immobilier existant, et donc de mobiliser des investissements considérables.

Or, malgré le renforcement des exigences de performance énergétique des bâtiments, sous l'influence notamment des obligations européennes, et les politiques de rénovation incitatives de ces dernières années, le taux de rénovation du parc de bâtiment belge demeure encore bien trop faible pour pouvoir atteindre les objectifs climatiques. Ceci résulte du fait que la rénovation fait encore face à des obstacles à différents points du processus de rénovation, de la décision initiale de procéder à la rénovation à l'achèvement du projet, en passant par les phases intermédiaires telles que le financement par exemple. Afin de déployer une rénovation profonde et durable du parc de bâtiments à l'échelle nationale, il est nécessaire d'identifier et de lever les principaux obstacles à tous les stades du processus.

Objectif et structure du rapport

L'objectif du présent rapport est ainsi d'identifier les principales barrières qui limitent la rénovation en profondeur du parc de bâtiments en Belgique. Le diagnostic des principaux obstacles à la rénovation du parc de bâtiments belge pourra in fine servir de base aux membres du CCE pour orienter leurs recommandations vers les mesures concrètes les plus efficaces d'un point de vue économique, social et environnemental en vue d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques fixés dans le secteur du bâtiment.

Le rapport se compose de trois parties. La première partie analyse les barrières générales à la rénovation énergétiques des bâtiments, auxquelles sont confrontés tous les propriétaires de bâtiments. Les parties 2 et 3 examinent les barrières spécifiques à la rénovation auxquelles doivent faire face les logements mis en location et les copropriétés. Ces parties mettent également en évidence le fait que ces groupes spécifiques ne reçoivent pas suffisamment d'attention de la part des pouvoirs publics. Or, pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques fixés aux niveaux européen, national et régional, tout le potentiel de rénovation de l'ensemble des bâtiments devra être mobilisé.

Plusieurs obstacles peuvent également freiner les investissements privés dans la rénovation énergétique des bâtiments : ce sont généralement des projets intensifs en capital et assortis d'un long horizon d'investissement (le rendement et le risque sont, de ce fait, plus difficiles à estimer) ; les bénéfices se manifestent sous forme d'économies plutôt que de revenus, et ces économies sont difficiles à mesurer ; les projets sont généralement de petite taille ; les projets peuvent être intégrés dans des projets plus vastes ayant d'autres objectifs (par exemple la modernisation de bâtiments) ; il peut y avoir un problème de « split incentive » ; ...

En conséquence, les instruments financiers existants ne sont pas forcément adaptés à ce type d'investissement, notamment au sein du secteur bancaire. D'une part, le temps de retour sur investissement⁵¹ relativement long de certains travaux d'économie d'énergie peut constituer un frein au financement par emprunt bancaire si le remboursement mensuel du crédit est supérieur à l'économie d'énergie réalisée. En effet, les délais de remboursement prévus (par exemple pour les crédits à la consommation) ne permettent pas toujours de répartir le coût du crédit obtenu sur la période d'amortissement des travaux réalisés. D'autre part, le calcul de la capacité d'emprunt ne tient actuellement pas compte de l'impact de la rénovation énergétique sur la facture énergétique et, par conséquent, sur la capacité de remboursement des ménages. Par ailleurs, les banques peuvent avoir des réticences à financer des projets d'investissement de long terme, compte tenu des distorsions et des risques que ces projets font peser sur leurs bilans.

D'autres acteurs de financement sont apparus au cours des dernières années, telles que les sociétés de service énergétique (« ESCO »). Les ESCO fonctionnent via des contrats de performance énergétique, dans lesquels elles garantissent au bénéficiaire du contrat la performance énergétique d'un bâtiment (via le financement et la réalisation de mesures d'économie d'énergie) et sont rémunérées en fonction du niveau de performance énergétique atteint. Cet outil de financement innovant reste néanmoins méconnu et s'avère complexe (analyse préalable requise, nombreuses clauses). Les ESCO, quant à elles, sont souvent de nouvelles actrices, et ne disposent pas d'une grande quantité de fonds propres. Or, au vu des rendements limités en comparaison avec les risques pris (notamment le risque d'effet rebond qui pourrait contrebalancer les économies d'énergie réalisées⁵² - sur lesquelles les ESCO se rémunèrent), ces entreprises doivent atteindre une taille critique et opérer à grande échelle afin de répartir leurs coûts et de répartir les risques sur différents sites.

De manière générale, le recours encore limité au marché du tiers-investissement (dont les ESCO font partie) pose question. L'absence d'un cadre légal pour les sociétés de tiers investissement qui permettrait au secteur privé et aux collectivités de prêter aux particuliers en leur apportant les garanties financières nécessaires pour la réalisation des travaux d'efficacité énergétique est un frein au développement de ce type d'initiatives.

⁵¹ Le temps de retour sur investissement correspond à la durée nécessaire pour que l'investissement initial soit récupéré (à travers les économies d'énergie).

⁵² La problématique de l'effet rebond est moindre dans le secteur tertiaire, car on s'attend à ce que les « bénéficiaires » (les employés, qui ne sont pas liés au contrat) ne modifient pas leur comportement suite aux travaux de rénovation. La raison est simple : les employés ne participent pas (directement) au paiement de la facture énergétique, une baisse de celle-ci a moins de risque de générer une hausse de la consommation d'énergie.

1.4.5 Des prix des combustibles fossiles qui ne reflètent pas les externalités négatives

Les émissions de gaz à effet de serre présentent un coût pour la société⁵³ qui n'est pas reflété dans les prix actuels des énergies fossiles, c'est qu'on appelle dans le jargon économique les « externalités négatives ». Cette externalisation d'une grande partie des coûts de l'énergie, en particulier fossile et carbonée, n'incite pas à promouvoir la rénovation énergétique et le remplacement des systèmes de chauffage et de refroidissement carbonés par des technologies plus propres. Or, comme mentionné par la Commission européenne, un prix du carbone suffisamment élevé peut devenir « un puissant moteur de changement immédiat et constituer un signal fort pour les investissements à faible intensité de carbone, contribuant ainsi de manière décisive au déploiement des technologies liées aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique »⁵⁴.

Dans ce contexte, il est néanmoins important de protéger les consommateurs les plus sensibles aux fortes variations de prix et qui n'ont pas les moyens financiers d'investir dans des technologies moins polluantes (tels que les ménages en situation de précarité énergétique, cf. infra).

1.4.6 Une précarité énergétique fort présente

En Belgique, la précarité énergétique est une problématique sociétale qui affecte également un grand nombre de ménages. La Fondation Roi Baudouin⁵⁵ estime que 21,7% des ménages belges ont été touchés, en 2017, par au moins une forme de précarité énergétique⁵⁶. Selon l'étude de la CREG⁵⁷, la précarité énergétique concerne, en 2018, au minimum 400.000 ménages en Belgique. Il ressort des deux études que le poids de la facture d'électricité et de gaz naturels dans le budget des ménages belges est particulièrement élevé pour les personnes isolées et les familles monoparentales, ainsi que pour les bas revenus.

Bien que l'amélioration de la performance énergétique des logements soit une piste majeure pour lutter structurellement contre la précarité énergétique, la précarité énergétique peut paradoxalement être vue comme une barrière à la rénovation. Et ce, car les ménages en situation de précarité n'ont pas les moyens (ni l'accès au financement) pour investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique de leur logement et ont peu de contrôle sur leurs dépenses en énergie (car sont souvent locataires). L'absence de moyens pour améliorer les performances énergétiques et les factures d'énergie élevées auxquelles sont confrontés les ménages en précarité énergétique forment ainsi un cercle vicieux pour les publics précarisés.

⁵³ Les émissions de gaz à effet de serre associées à l'activité économique (combustion des énergies fossiles) présentent une externalité négative, en ce qu'elles augmentent la concentration de carbone dans l'atmosphère, ce qui provoque le réchauffement climatique, qui engendre des dommages environnementaux, économiques et sociaux.

⁵⁴ Commission européenne (2020), Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 : Investir dans un avenir climatique, [COM 2020/562 final](#), p. 17.

⁵⁵ Fondation Roi Baudouin (2019). Baromètre de la précarité énergétique 2009-2017 ([lien](#)).

⁵⁶ Afin de tenir compte du caractère multidimensionnel de cette problématique, la Fondation Roi Baudouin suit l'évolution de trois indicateurs dans son baromètre de la précarité énergétique :

- la précarité énergétique mesurée qui identifie les ménages dont les dépenses énergétiques sont jugées « anormalement » élevées par rapport à leurs revenus disponibles déduction faite du coût du logement. Ce type de précarité touche environ 14% des ménages en Belgique (11,4% en Flandre, 12,1% à Bruxelles et 19,5% en Wallonie) ;
- la précarité énergétique cachée qui identifie les ménages dont les dépenses énergétiques sont jugées « anormalement » basses par rapport à leurs revenus disponibles trahissant un risque élevé de déprivation par rapport aux besoins de base du ménage. Ce type de précarité touche environ 4,5% des ménages en Belgique (3,1% en Flandre, 9,9% à Bruxelles et 3,7% en Wallonie) ;
- la précarité énergétique ressentie qui se rapporte au vécu et au ressenti des ménages par rapport à leur capacité (financière) à faire face aux factures énergétiques. Ce type de précarité touche environ 6,2% des ménages en Belgique (2,5% en Flandre, 10,9% à Bruxelles et 9,8% en Wallonie).

⁵⁷ CREG (2019). Etude sur le poids de la facture d'électricité et de gaz naturel dans le budget des ménages belges en 2018 ([lien](#)).

1.5 Une pénurie de main-d'œuvre qualifiée

Au-delà du débat sur l'évolution des mesures existantes ou à venir pour accroître le nombre de rénovations énergétiques, il est indispensable que l'offre de services (en particulier le secteur de la construction) soit en capacité, du point de vue qualitatif et quantitatif, de répondre aux exigences d'efficacité énergétique. Or, certaines barrières freinent l'organisation du marché.

1.5.1 Une pénurie de main-d'œuvre

Le secteur de la construction est confronté depuis quelques années à des difficultés de recrutement de personnel qualifié, qui peuvent s'expliquer par différents éléments : le manque de formation ou de formation technique, le manque d'attractivité du secteur, la pénibilité du travail et le salaire peu attractif. Selon le Rapport pays 2020 de la Commission européenne⁵⁸, la Belgique fait face à une pénurie d'environ 20.000 travailleurs dans le secteur de la construction chaque année. Le Mémoire de la Confédération Construction⁵⁹ estime que quelques 16.500 offres de travail sont restées vacantes dans le secteur de la construction au troisième trimestre de 2018.

Bien que le secteur de la construction n'ait nullement été épargné par la crise sanitaire liée au coronavirus (baisse de la demande, peu de nouvelles commandes, chômage économique temporaire, etc.)⁶⁰, la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur risque de s'accroître avec la hausse potentielle de la demande attendue par le secteur suite au rehaussement des ambitions fixées par les gouvernements fédéral et régionaux en matière de rénovation (c'est-à-dire passer d'un taux de rénovation profonde largement inférieur à 1% à 3%/an). Selon la Commission européenne⁶¹, « la pénurie de main-d'œuvre empêche le secteur de la construction d'assumer pleinement le rôle majeur qu'il pourrait jouer dans la concrétisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030, en contribuant à la rénovation du parc immobilier ancien et peu performant sur le plan énergétique de la Belgique ».

Dans la même logique, la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de la construction risque également d'être un frein à la relance de l'activité du secteur et de limiter le potentiel du secteur comme secteur de relance. Le potentiel de création et de maintien d'emplois reste par conséquent élevé dans le secteur de la construction.

1.5.2 Des formations professionnelles qui n'évoluent pas assez rapidement

Dans le cadre de la transition vers un secteur du bâtiment durable neutre en carbone, des emplois disparaîtront ou seront transformés, et de nouveaux emplois seront créés (spécialistes de la rénovation profonde, installateurs de solutions technologiques « smart », experts en technologies renouvelables, ...). Les techniques et les exigences ne cessent d'évoluer dans le secteur de la construction. Le secteur doit, par exemple, maîtriser de nouveaux outils (comme par ex. le passeport bâtiment⁶²) et intégrer la contrainte de la durabilité dans chacune des composantes des projets de rénovation (gestion du projet, choix des matériaux, gestion des déchets, etc.). Et, comme spécifié dans

⁵⁸ Commission européenne (2020), Rapport pays 2020 pour la Belgique, [SWD 2020/500 final](#), p.71.

⁵⁹ Confédération de la Construction (2019), [Mémoire](#) : La construction, carrefour des politiques sociale, économique et environnementale, p.4.

⁶⁰ Pour plus d'information, cf. Conseil central de l'économie (2020), L'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction – Juin 2020, [CCE 2020-1266](#).

⁶¹ Commission européenne (2020), Rapport 2020 pour la Belgique - Semestre européen 2020 : Evaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011, [SWD 2020/500 final](#).

⁶² Plateforme numérique qui rassemble pour chaque bâtiment l'ensemble des documents relatifs au bâtiment et qui agrège toutes les données existantes sur un bâtiment dans un « coffre-fort » numérique.

la stratégie européenne de rénovation⁶³, la conception, l'installation et l'exploitation de solutions circulaires et à faible émissions de carbone nécessitent souvent un niveau élevé de connaissances techniques. Il sera dès lors nécessaire de fournir des nouvelles compétences aux travailleurs, tout en adaptant les métiers actuels et futurs. Ainsi, cette transition crée des possibilités et des besoins sur le plan du perfectionnement et de la reconversion professionnels⁶⁴.

Or, les formations des professionnels du bâtiment (entrepreneurs, architectes, ...) proposées actuellement ne soutiennent pas suffisamment la rénovation énergétique de qualité. Il en résulte que les connaissances techniques des différents acteurs du secteur de la construction sont parfois insuffisantes.

1.5.3 Des filières innovantes pas suffisamment soutenues

Les matériaux de construction ont des impacts potentiellement considérables sur le climat et l'environnement tout au long de leur cycle de vie (de l'extraction jusqu'à la gestion des déchets, en passant par la production), notamment en termes de consommation de ressources et d'émissions indirectes. Bien que la rénovation et le renouvellement du bâti permettent d'économiser de l'énergie lors de l'utilisation des bâtiments, la consommation accrue de matière a également un impact sur l'environnement, qui est de plus en plus important. Afin de tenir compte de l'énergie grise incluse dans les matériaux de recyclage, il est important d'encourager la construction et la rénovation durable qui intègrent les principes de durabilité de l'économie circulaire dans le secteur de la construction. Et, par conséquent, la demande en matériaux et systèmes constructifs innovants et durables. Bien que ces filières stimulent l'emploi local et répondent aux objectifs climatiques et environnementaux, les entreprises belges productrices de matériaux de construction et de systèmes de construction durables font souvent face à une demande qui reste trop fragile, ce qui les rend vulnérables.

1.5.4 Le dumping social et la fraude sociale, encore bien présents dans la construction

Afin de s'assurer que la rénovation et le renouvellement du parc immobilier belge profite aux entreprises locales et à la création d'emplois locaux, il est en outre essentiel de s'assurer que les règles et la législation concernant le détachement des travailleurs et le dumping social soient respectées. Bien que le cadre réglementaire pour lutter contre le dumping social et la fraude sociale (régime d'allocation, travail au noir, etc.) ait été considérablement renforcé ces dernières années aux niveaux européen et national, le dumping social et la fraude sociale restent bien présents en Belgique. Selon la Commission européenne⁶⁵, les travailleurs détachés représentent jusqu'à 20% de la main-d'œuvre du secteur belge de la construction.

1.5.5 Manque de confiance des consommateurs

Il existe un manque de confiance des propriétaires associé à une incertitude des résultats. Les propriétaires n'ont en effet parfois pas confiance dans la qualité des travaux de rénovation énergétique, le savoir-faire des entreprises de rénovation et dans les résultats obtenus suite à ces travaux de rénovation énergétique. Plusieurs pistes (non-exhaustives) peuvent évoquer ce manque de confiance des propriétaires :

- Certains ménages n'ont peu (ou pas) de connaissance en matière de rénovation et ne savent pas à qui s'adresser pour entamer des démarches de rénovation. Dans ce cadre, la multiplicité des acteurs lors d'un parcours de rénovation peut être une crainte exprimée par le particulier ;

⁶³ European Commission (2020), A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs improving lives, [COM 2020/662 final](#).

⁶⁴ Commission européenne (2020), Rapport pays pour la Belgique 2020, [SWD 2020/500 final](#) & Commission européenne (2019). Suivi de l'éducation et de la formation 2019 ([lien](#)).

⁶⁵ Commission européenne (2020), Rapport pays 2020 pour la Belgique, [SWD 2020/500 final](#), p.71.

Certains ménages craignent le manque de professionnalisme (garantie du respect des délais, du minimum de nuisances...) ou de compétences adaptées des professionnels du secteur de la construction ;

- Dans certains cas, les propriétaires sont susceptibles d'être victimes d'une arnaque à la rénovation énergétique et de malfaçons. Bien que ces cas soient minoritaires, ils peuvent impacter la confiance des propriétaires et discréditer les professionnels du bâtiment ;
- Certains ménages peuvent décider de recourir au travail au noir (c'est-à-dire tout travail non-déclaré à l'autorité publique⁶⁶, qui a été réalisé par un entrepreneur ou un indépendant sans facture sur la totalité des travaux) car ils le perçoivent comme financièrement plus intéressant. Les risques potentiels du recours au travail non déclaré sont toutefois une moins bonne qualité des travaux, un manque de garantie sur les travaux réalisés, un manque de recours en cas de défectuosité et une absence de pièce justificative lors de l'établissement du certificat PEB après travaux.

1.6 Une pénurie de logements sociaux de qualité

Selon la Fondation Roi Baudouin⁶⁷, le patrimoine des sociétés de logement social⁶⁸ compte environ 292.000 logements dans toute la Belgique (dont 149.143 en Flandre, 103.515 en Wallonie et 39.531 à Bruxelles). Cela représente environ 7% du parc total de logements (contre 12% en moyenne dans l'UE, 32% au Pays-Bas, 17% en France). Le pourcentage de logements sociaux par rapport au marché total du logement étant très faible en Belgique, une insuffisance de logements sociaux et de longues files d'attente peuvent être observées. En 2016, 39.464 ménages wallons, 142.981 ménages flamands et 39.153 ménages bruxellois étaient en attente d'un logement social, et l'attente est longue : 4 ans et demi en Wallonie et 10 ans à Bruxelles. L'offre est de loin inférieure à la demande.

Il résulte de cette pénurie de logements sociaux que les personnes plus précarisées n'ont dès lors accès ni au secteur acquisitif ni au logement social. Elles se retrouvent par conséquent sur le marché locatif privé, parfois des logements de mauvaise qualité, voire insalubres, qui sont loués à des prix plus élevés que les logements « moyens » (cf. [point 2.1.2](#)).

En outre, malgré les efforts consentis ces dernières années, de très nombreux logements sociaux doivent encore faire l'objet d'une rénovation profonde. Selon la Fondation Roi Baudouin⁶⁹, sur les 292.000 logements sociaux situés en Belgique, environ 50% peuvent être considérés comme « très énergivores » (dont 63% en Wallonie, 44% à Bruxelles et 40% en Flandre)⁷⁰. Cela représente entre 95.000 et 190.000 logements à rénover, soit un investissement compris en 3 milliards et 6 milliards

⁶⁶ Quand un employeur engage un travailleur pour un travail, il doit faire une déclaration immédiate d'emploi (DIMONA). Le but de cette déclaration est d'informer les différentes administrations sociales concernées (ONSS, ONVA, etc.) de l'engagement d'un nouveau travailleur.

Le travail au noir est une fraude sociale, dans le sens où l'employeur ne déclare pas le travailleur et ne paye par conséquent pas les cotisations de sécurité sociale obligatoires.

⁶⁷ Fondation Roi Baudouin (2018), Améliorer la performance énergétique des logements à finalité sociale en Belgique : Analyse coûts-bénéfices et recommandations ([lien](#)).

⁶⁸ Les logements sociaux sont destinés aux personnes isolées ou aux ménages ayant des revenus modestes. Il s'agit généralement de la location d'appartements à un prix raisonnable, mais l'offre comporte aussi l'achat de maisons.

⁶⁹ Fondation Roi Baudouin (2018), Améliorer la performance énergétique des logements à finalité sociale en Belgique : Analyse coûts-bénéfices et recommandations ([lien](#)).

⁷⁰ Bien que ces chiffres soient majoritairement basés sur des données issues de la période 2011-2016 et qu'entretiens, des efforts aient déjà été déployés, selon la Fondation Roi Baudouin, on peut raisonnablement supposer que les performances énergétiques d'une partie importante du parc de logement social restent médiocres.

d'euros à l'échelle nationale⁷¹. Bien que les rénovations soient en cours, dans certains immeubles, les charges de gaz et d'électricité des locataires restent très élevées.

Afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il est pourtant nécessaire que des logements financièrement abordables et de qualité soient disponibles. Le logement social permet en effet de lutter contre les discriminations d'accès au logement, d'assurer la justice sociale et de mettre l'offre au niveau de la demande (mise à niveau du loyer et des caractéristiques du bien par rapport aux besoins et aux moyens financiers des locataires) et par conséquent d'aider à mieux réguler le marché locatif privé.

⁷¹ Selon la Fondation Roi Baudouin, un tel programme permettrait de faire passer la précarité énergétique dans les logements sociaux de 25,4% à 11% (dans l'hypothèse basse : investissement de 3 milliards d'euros) voire même 6,5% (dans l'hypothèse haute : investissement de 6 milliards d'euros).

Partie 2. Les barrières spécifiques à la rénovation du parc locatif résidentiel

Introduction

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 propriétaires⁷². Cette situation est particulièrement préoccupante, étant donné que la précarité énergétique peut avoir un impact énorme sur la vie des locataires, non seulement sur le plan financier, mais aussi sur leur intégration dans la société et leur bien-être. 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 ;
- 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 rénovation.

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, ainsi que d'améliorer les conditions de vie d'une partie de la population.

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. Outre les barrières classiques telles que le manque de connaissance et d'accompagnement des propriétaires (cf. [point 2.3](#)) et le manque de ressources financières nécessaires au financement des travaux de rénovation (cf. [point 2.4](#)), les propriétaires bailleurs sont confrontés à des barrières spécifiques au parc locatif :

- 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 » (cf. [point 2.1.1](#)) ;
- 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 ? quelles sont les solutions pour reloger temporairement les locataires pendant les travaux ? (cf. [point 2.1.3](#)).

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 (cf. [point 2.1.2](#)).

En raison de ces barrières spécifiques, la rénovation énergétique des logements locatifs peut être encore plus complexe à initier (par rapport aux habitations occupées par leur propriétaire). Ce pan de la rénovation énergétique ne reçoit de plus pas suffisamment d'attention de la part des politiques et est même souvent ignorée au profit des propriétaires occupants de maisons unifamiliales, ce groupe

⁷² Fondation Roi Baudouin (2020), Baromètre de la précarité énergétique et hydrique 2009-2018 ([lien](#)).

ayant été privilégié car il correspond mieux au modèle économique traditionnel en matière de décision d'investissement.

Encadré 2-1 : Le parc locatif résidentiel et le parc locatif tertiaire, deux marchés distincts

Il importe de distinguer les mécanismes contraignants et les mécanismes de soutien à appliquer au parc locatif résidentiel et au parc locatif tertiaire car le fonctionnement des deux marchés est radicalement différent :

- Contrairement à l'accès à un logement décent et abordable, l'accès à un bien immobilier tertiaire n'est pas un droit fondamental ;
- Le marché tertiaire est plus réactif aux variations de prix que le marché résidentiel. Si beaucoup de propriétaires-bailleurs retirent leur bien du marché, plutôt que d'effectuer les travaux de rénovation requis, des nouvelles constructions apparaîtront rapidement. Un rééquilibrage va se faire assez rapidement, ce qui ne sera pas le cas dans le résidentiel ;
- Les propriétaires de bâtiments tertiaires sont généralement des grands groupes immobiliers / des investisseurs, qui sont supposés avoir des moyens financiers suffisants (ou avoir accès à ces moyens) pour mobiliser des montants d'investissement conséquents. De l'autre côté, les propriétaires bailleurs du parc locatif résidentiel privé sont majoritairement des particuliers, qui n'ont pas nécessairement les capacités financières suffisantes pour financer des travaux de rénovation importants.

Le Conseil précise également que, sont compris dans le parc locatif résidentiel, uniquement les logements mis en location affectés à la résidence principale (location de « moyenne » et « longue durée »). On est en effet en droit de se questionner si les logements mis en location à des fins commerciales (plateforme de location touristique, hébergements touristiques, appartements de société, ...) ne doivent pas être considérés comme une activité commerciale professionnelle à but lucratif et par conséquent être soumis à la même réglementation que le parc locatif tertiaire. Ces pratiques s'apparentant plus à un but économique non avoué afin de dégager des profits qu'à la simple mise en valeur du patrimoine dans un but de conservation. Ce type de location sort du cadre de la gestion normale du patrimoine privé de chacun. En soustrayant des logements du marché locatif en vue d'une activité commerciale plus rentable, ces biens risquent de plus d'accentuer davantage la crise du logement dans certaines régions du pays.

2.1 Barrières spécifiques au marché locatif résidentiel

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 bon nombre de ménages, et en particulier pour les locataires (cf. [point 2.1.2](#)).

2.1.1 Le dilemme propriétaire-locataire

Le marché locatif fait face à une 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 générale le « split incentive » peut se définir comme une situation dans laquelle le flux des

investissements et des bénéfices n'est pas réparti de manière optimale entre les parties d'une transaction, biaisant ainsi les décisions d'investissement.

En matière de rénovation énergétique dans le secteur locatif, le dilemme « locataire-proprétaire » 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 réduite⁷³. 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 » temporel⁷⁴. 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, 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 accentuée⁷⁵.

2.1.2 Une pénurie de petits logements abordables et de qualité

En Belgique, un décalage est observé entre l'évolution de la structure des ménages et la structure du parc de logement. D'un côté, la Belgique connaît une pression démographique avec une augmentation du nombre de ménages, résultant de la croissance du nombre d'habitants et d'une diminution de la taille des ménages (population vieillissante, recul de l'âge à la cohabitation ou au mariage, séparation, etc.). Selon les perspectives 2019 du Bureau fédéral du Plan et du SPF Economie⁷⁶, cette tendance va se poursuivre dans les années à venir. Il est important dans ce contexte de souligner que les familles monoparentales et les ménages isolés, en croissance dans les années à venir, se caractérisent par une plus grande fragilité économique et sont plus vulnérables à la précarité énergétique. De l'autre côté, bien qu'une évolution importante du nombre d'appartements soit observée depuis le début des années 2000, les appartements ne représentent qu'un quart (24,8%⁷⁷) de l'ensemble du parc de logements belge, avec des réalités très différentes d'une région à l'autre⁷⁸. 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, à laquelle le marché locatif résidentiel est particulièrement confronté.

⁷³ Meyer, S. & Maréchal, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB n°16-001 ([lien](#)).

⁷⁴ Meyer, S. & Maréchal, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB n°16-001 ([lien](#)).

⁷⁵ Charlier, D. (2015), Energy efficiency investments in the context of split incentives among French household, Energy Policy 87, 465-479.

⁷⁶ Bureau fédéral du Plan & SPF Economie (2019), Perspectives démographiques 2018-2070, Population et ménages, [Perspectives de janvier 2019](#).

⁷⁷ Chiffres 2019, source : Statbel, Construction et logement, [Parc de bâtiments](#), dernière mise à jour le 12 octobre 2020.

⁷⁸ 26,4% du parc de logements flamands, 15,8% du parc de logements wallons et 56% du parc de logements bruxellois.

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 plus faible solvabilité/rentabilité ;
- le parc de logements sociaux publics, extrêmement restreint en Belgique⁷⁹, ne permet plus d'absorber la demande pour des logements abordables. Cette insuffisance de logements sociaux 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 logement « modeste et confortable », 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 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, ...

Evolution des loyers à la hausse

Au cours des dernières décennies, les loyers moyens hors charges des ménages belges louant au prix du marché ont en effet suivi une tendance à la hausse dans les trois Régions du pays pour atteindre 643 euros⁸⁰. Diverses études⁸¹ constatent en outre que le segment des petits logements à coût modéré a été bien plus touché par cette tendance des loyers à la hausse, que celui des autres logements. Cette tendance est particulièrement marquée en Région de Bruxelles-Capitale où les loyers les plus faibles ont augmenté de 20% sur la période 2011-2015, contre 12,9% en Wallonie et 12% en Flandre. De même, une étude de l'IWEPS basée sur les données d'Immoweb montre que la hausse des loyers entre 2006 et 2016 a été plus forte pour les petits logements (+19% pour les appartements à une chambre ou moins) que pour les grands logements (+9% pour les maisons de 4 chambres ou plus).

En conséquence de la hausse de loyers, certains ménages peuvent être contraints de rester dans un logement inadapté en regard de leur situation actuelle (localisation, taille, confort, salubrité...), car ils se retrouvent dans l'impossibilité de trouver un autre logement à un prix équivalent à leur loyer actuel.

⁷⁹ Le patrimoine des sociétés de logement social compte environ 292.000 logements dans toute la Belgique (dont 149.143 en Flandres, 103.515 en Wallonie et 39.531 à Bruxelles). Cela représente environ 7% du parc total de logements (contre 12% en moyenne dans l'UE, 32% au Pays-Bas, 17% en France). Sur 292.000 logements sociaux situés en Belgique, environ 50% peuvent être considérés comme « très énergivores » (dont 63% en Wallonie, 44% à Bruxelles et 40% en Flandre). Cela représente entre 95.000 et 190.000 logements à rénover (Source : Fondation Roi Baudouin, 2018, Améliorer la performance énergétique des logements à finalité sociale en Belgique : Analyse coûts-bénéfices et recommandations, [FRB](#)).

⁸⁰ Chiffre 2018, source : EU-SILC 2018. Le loyer moyen atteint 593 € en Wallonie, 667 € en Flandre et 680 € à Bruxelles.

⁸¹ 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](#)) ; 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](#)) ; Winters S., Tratsaert K., Vastmans F., de Vries P., Helgers R. et Buyst E. (2012), Huurprijzen en rijkthuurprijzen, Steunpunt Ruimte en Wonen ([lien](#)).

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 ».

Ce constat est particulièrement marqué en Région de Bruxelles-Capitale où des logements de mauvaise qualité, voire insalubres, sont loués à des prix plus élevés que les logements « moyens ».

2.1.3 Des difficultés pratiques à réaliser des travaux dans les biens loués

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, de bruits et de désagréments. Selon l'article 1719 du Code civil, le bailleur est de plus tenu d'assurer au locataire la jouissance paisible pendant toute la durée du bail. La loi prévoit également que l'accord du locataire 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.

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 soient les dommages pour ce dernier et une indemnité n'est due au locataire que si la durée des travaux dépasse 40 jours⁸². Si les réparations rendent le logement inhabitable, le preneur a même le droit, sur base de la législation actuelle, de faire résilier le bail pour cause de travaux avec un congé de six mois avant l'expiration du premier ou du deuxième triennat (uniquement pour les baux de 9 ans sous certaines conditions). Il est important de souligner que, dans ce cas de figure, les locataires ne sont pas protégés par la législation et risquent de se retrouver sans logement suite à la résiliation de leur bail (cf. infra).

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. Concernant les travaux qui ne peuvent attendre un changement de locataire et qui sont trop volumineux pour être effectués lorsque le bien est occupé, il existe peu ou pas de solutions pour reloger temporairement les locataires qui subissent des travaux de rénovation conséquents, et ainsi éviter que les locataires ne se retrouvent à la rue. L'accès de tous à un logement décent et abordable étant un droit fondamental, il est pourtant crucial de s'assurer que l'application d'exigences strictes de performance énergétique sur le marché locatif 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 à la résiliation de bail par les propriétaires pour entamer de gros travaux de rénovation.

2.2 Un marché locatif résidentiel pas suffisamment réglementé

Au cours des dernières années, 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 européen. 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 relèvement des exigences appliquées au parc locatif et la réglementation des loyers sont souvent citées dans la littérature comme étant des pistes majeures pour solutionner partiellement le « dilemme propriétaire-locataire » (cf. [point 2.1](#)) et la pénurie de logements abordables et de qualité (cf. [point 2.2](#)).

⁸² L'indemnité prend alors la forme d'une réduction du loyer proportionnelle au temps des travaux et à la surface rendue indisponible.

2.2.1 Des exigences PEB de mise en location presque inexistantes

Outre les exigences PEB qui s'appliquent aux nouvelles constructions, aux rénovations majeurs et aux rénovations simples, les Codes régionaux du logement 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. Ainsi, pour être mis en location et considéré comme décent, un logement doit répondre à des critères de salubrités stricts définis dans les Codes régionaux du logement.

Parmi ces critères, les exigences en termes d'efficacité énergétique sont toutefois généralement très légères, voire inexistantes⁸³. En ce qu'elles concernent, dans la majorité des Régions, uniquement l'étanchéité, l'air et l'aération, et ne se réfèrent pas à l'étiquette énergie (càd la consommation d'énergie), ni à l'étiquette climat (càd la quantité de gaz à effet de serre émise), ni à des normes énergétiques ni encore au coût de l'énergie pour le locataire.

Le taux de rénovation obtenu avec les mesures actuelles étant toutefois trop faible pour pouvoir atteindre les objectifs climatiques, les différentes stratégies de rénovation prévoient de renforcer le cadre réglementaire actuel. Certaines des mesures prévues dans ce cadre concernent spécifiquement le parc locatif de logements. Ces mesures ne permettent cependant pas toujours d'assurer un équilibre entre les obligations et les incitants à destination des propriétaires bailleurs et par conséquent d'aligner les intérêts des parties (locataire et propriétaire). En raison du déséquilibre entre les obligations et les incitations pour le propriétaire-bailleur, il est important de ne pas perdre de vue qu'en l'absence de mesures d'encadrement adaptées, l'instauration d'éventuelles nouvelles mesures réglementaires contraignantes (par exemple, la mise en place d'une obligation de rénovation) peut conduire le propriétaire bailleur à décider soit de ne pas rénover le bien mis en location – en raison du coût élevé – et de le vendre, soit d'augmenter le loyer demandé (dans certains cas, de manière abusive). Ce qui risque de renforcer les problèmes décrits au [point 2.1.2](#) du présent rapport.

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. 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 de lever les barrières à la rénovation existante sur le marché locatif résidentiel, et ainsi éviter un désengagement des propriétaires bailleurs, qui risquerait de causer une crise du logement locatif déjà sous pression (cf. [point 2.1.2](#)) et de l'immobilier.

⁸³ Pour plus d'information sur les exigences minimales de mise en location, le secrétariat a rédigé des notes documentaires ([à retrouver sur le site du CCE](#)).

Le rythme de rénovation du secteur locatif résidentiel, un facteur important

Les locataires restent en moyenne moins longtemps dans leur logement que les propriétaires occupants. Selon les études disponibles⁸⁴, le locataire occupe son logement en moyenne entre 3 et 4 ans en Wallonie, 6 ans en Région de Bruxelles-Capitale. Seul une minorité des ménages locataires occupe le logement depuis une durée supérieure à 20 ans (11,8% en Wallonie et 5% à Bruxelles). Selon les données de la Région de Bruxelles-Capitale, les locataires qui restent le plus longtemps dans leur logement sont les plus de 64 ans, les ménages avec enfants et les ménages bénéficiant d'une ou de deux allocations. En outre, comme souligné au [point 1.5](#) du présent rapport, le secteur de la construction fait face depuis plusieurs années à une pénurie de main d'œuvre qualifiée. Un rythme de rénovation trop rapide et trop ambitieux lié au changement de locataire risque d'une part, de prendre au dépourvu les propriétaires bailleurs, qui risquent de se désengager. D'autre part, Si le rythme de rénovation est trop rapide, le secteur de construction risque 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 un facteur très important à prendre en compte lors de la fixation d'éventuelle obligation de rénovation.

2.2.2 Une protection des locataires insuffisante et des loyers non réglementés

Sur le marché locatif, la mesure dans laquelle l'amélioration de la performance énergétique se répercute sur le prix des loyers détermine si le propriétaire réalisera ou non un investissement économe en énergie. La hausse du prix des loyers, attendue suite à la réalisation de travaux de rénovation énergétique, peut néanmoins avoir un impact dramatique sur les plus faibles revenus qui éprouvent d'ores et déjà des difficultés à payer leur loyer et risque d'entraîner une paupérisation de la population. A l'heure actuelle, il n'existe pourtant 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 aux différents dispositifs législatifs, il peut le mettre en location et en demander le loyer qu'il souhaite⁸⁵. Ceci résulte du fait que les loyers ne sont pas encadrés en Belgique. Bien que les trois Régions du pays aient chacune développé une grille des loyers⁸⁶, cette grille est indicative et non contraignante. Un bailleur peut par conséquent tout à fait mettre en location un bien de classe G et demander le loyer qu'il souhaite. Le cadre actuel ne permet pas de s'assurer que les loyers soient adaptés en fonction de la qualité énergétique du logement, ce qui éviterait pourtant les risques de non-accessibilité des logements performants aux personnes à faibles revenus. En raison de la pénurie de logements modestes et abordables, des logements de mauvaise qualité, voire insalubres, sont ainsi loués à des prix plus élevés que les logements de bonne qualité.

Dans certains pays voisins, des systèmes d'encadrement des loyers ont été mis en œuvre. Ces systèmes consistent à utiliser un indice des loyers comme une forme de contrôle des loyers dans le but de protéger les locataires contre les augmentations de loyers importantes, ainsi que les expulsions, tout en permettant aux propriétaires de refléter les améliorations de l'efficacité énergétique dans le loyer demandé. De tels systèmes ont 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.

⁸⁴ Centre d'Etudes en Habitat Durable (2014), Enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie – Résultats clés, [CEHD](#) ; ⁸⁴ 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](#)).

⁸⁵ Si toutefois le locataire estime être confronté à une situation d'insalubrité, il a la possibilité d'enclencher des procédures administratives et/ou judiciaires.

⁸⁶ La grille des loyers permet de calculer le loyer indicatif d'un logement en fonction de toute une série de critères dont certains concernent la performance énergétique du bien.

2.3 Un manque de connaissance en matière de rénovation des bailleurs

Tout comme le propriétaire occupant, le propriétaire bailleur ne sait pas toujours comment aborder un processus de rénovation et/ou n'a pas les connaissances techniques nécessaires. Le manque de connaissance des bailleurs en matière rénovation semble, de plus, accentué par rapport aux propriétaires occupants. Bien que des multiples dispositifs d'information, de conseils et d'accompagnement existent en Belgique, 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. Les informations spécifiquement dédiées aux propriétaires bailleurs et aux locataires sont en effet souvent insuffisantes et incomplètes et sont souvent assimilées à une information plus générale sur la rénovation qui s'adresse en priorité aux propriétaires occupants. Ce manque d'information et d'accompagnement empêche les propriétaires bailleurs et les locataires de devenir des acteurs de la rénovation énergétique.

2.3.1 Un certificat de performance énergétique peu efficace en raison des défaillances du marché locatif

Dans les trois Régions, les bâtiments résidentiels sont soumis à une obligation de certification en cas de mise en location, ainsi qu'à une obligation de mentionner les indicateurs PEB issus du PEB dans les publicités de location et à une obligation de communiquer le certificat PEB dans son intégralité au locataire avant la signature du bail. Ces obligations de certification, de communication et de publication du certificat PEB lors de la mise en location de biens résidentiels permettent 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. Dans le cadre du parc locatif, cet instrument vise à :

- offrir la possibilité au futur locataire potentiel de prendre une décision en toute connaissance de cause, notamment au regard du montant du loyer et des charges « estimées » ;
- donner davantage d'objectivité à la décote des biens à faible performance énergétique sur le marché locatif et ;
- constituer 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.

Outre les faiblesses globales du certificat PEB qui limitent son déploiement (cf. point 1.3.1), le certificat fait face à deux problématiques spécifiques sur le marché locatif qui limitent son impact sur l'objectivité à la décote des biens à faible performance énergétique et la transparence du marché locatif :

Un marché locatif résidentiel défaillant

Premièrement, il est important de souligner que les mécanismes décrits ci-dessus ont lieu uniquement sur un marché locatif non défaillant, qui ne souffre par exemple pas de pénurie de logements. En effet, 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'est pas incité 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.

Un indicateur de consommation énergétique peu compréhensible

Comme la consommation énergétique d'un logement varie en fonction de multiples facteurs (prix de l'énergie, nombre et comportement des occupants, ...), le certificat PEB indique la consommation énergétique théorique d'un bâtiment. En théorie, sur base de cet indicateur, le futur locataire potentiel peut avoir une idée de sa consommation mensuelle future et de ses dépenses mensuelles totales futures (loyer + charges), et ainsi prendre une décision en toute connaissance de cause au regard du montant du loyer et des charges estimées. Toutefois, la consommation énergétique théorique est exprimée dans le certificat PEB en kWh/m². Cette unité de mesure ne représente souvent pas grand-chose pour les locataires, qui sur base de cette seule information n'ont pas la capacité d'estimer les charges énergétiques mensuelles liées à l'occupation du bien. Cette information ne les aide pas à avoir une indication de la consommation énergétique du bien mis en location ou du montant de la facture énergétique.

Pas d'indication sur l'évolution potentiel du loyer

Le certificat PEB ne contient pas d'information sur l'évolution potentielle du loyer que peut demander le propriétaire bailleur suite à la réalisation de travaux de rénovation permettant d'améliorer la performance énergétique du bien mis en location. Le bailleur ne perçoit de ce fait pas les avantages liés à la rénovation d'un bien mis en location.

2.3.2 Effet rebond

L'effet rebond est une problématique bien connue, en particulier sur le marché locatif. Ce terme est employé lorsque, après amélioration de la performance énergétique, la consommation d'énergie augmente, au lieu de diminuer logiquement. Ce phénomène s'explique comme suit : si l'occupant d'un bâtiment (ici, le locataire) paie moins de charges d'énergie consommée, il y a un risque que ce dernier ne soit pas incité à avoir un comportement économe en énergie et augmente sa consommation. Suite à cet effet, le gain sur la facture énergétique pour le locataire après travaux de rénovation et une éventuelle répartition de ces gains entre le locataire et le propriétaire (en vue de rentabiliser l'investissement) sont restreints.

Il est toutefois important de souligner que bien qu'il soit important de limiter l'effet rebond, il n'est pas possible de l'éliminer complètement. Les familles en situation de précarité énergétique choisissent souvent, par nécessité, de faire des compromis sur leur confort de vie (par exemple, une température plus basse dans leur habitation). On ne peut pas s'attendre à ce que ces familles maintiennent ce mode de vie dans une maison plus écoénergétique et n'optent pas pour (un peu) plus de confort.

2.3.3 Un besoin de médiation entre bailleurs et locataires

Un manque de communication entre les bailleurs et les locataires peut régulièrement être observé sur le marché locatif. Ce manque de communication peut se traduire, à titre d'exemple :

- en une communication majoritairement basée sur des envois recommandés ou en une hausse injustifiée du loyer de la part des bailleurs et ;
- en une dissimulation des difficultés à remplir leurs engagements contractuels (par exemple payer le loyer, entretenir le logement en « bon père de famille, ... ») de la part des locataires.

Les problèmes rencontrés font ainsi rarement l'objet de discussion entre bailleur et locataire, et encore moins de manière anticipée, ce qui crée une situation de méfiance entre le bailleur et le locataire⁸⁷. Dans certaines zones géographiques du pays, ces problèmes de communication sont de plus

⁸⁷ Bernard, N., Dawance, T. & Lemaire, L. (2011), La médiation à l'œuvre dans les commissions paritaires locatives : un irremplaçable outil (avorté) de proximité entre bailleurs et locataires ? Presses de l'Université de Saint-Louis, p. 211-230 ([lien](#)).

renforcés par une pénurie des logements abordables et de qualité, créant une inflation importante des loyers et un déséquilibre de force entre le bailleur et le locataire au profit des bailleurs (cf. [point 2.1.2](#)) - les preneurs n'ayant pas d'autre choix que de se soumettre aux prix du marché même et les ménages plus précarisés se retrouvant par conséquent contraints d'occuper des biens de piètre qualité, souvent insalubres, à défaut d'avoir les moyens de payer un loyer plus élevé pour un logement décent et de qualité.

Faute d'un lieu / d'une structure formelle(le) de médiation entre les bailleurs et les locataires, susceptible de remédier à des situations conflictuelles de manière rapide et efficace et d'améliorer les relations entre propriétaires et locataires, au moment d'être soumis au juge, la situation entre les deux parties s'est souvent dégradée de manière telle que les problèmes entre bailleurs et locataires ne peuvent plus se résoudre par un arrangement entre parties. Le magistrat n'a souvent dès lors pas d'autre choix que de prononcer la rupture du bail, ce qui constitue un échec pour le locataire (qui doit trouver dans l'urgence une solution de relogement) et pour le bailleur (qui risque de ne jamais récupérer les arriérés de loyer et qui doit faire face à un vide locatif entre deux locataires et aux tracasseries afférents à toute mise en location).

Il est à noter que de telles structures, visant à parvenir à dégager conjointement une solution entre le bailleur et le locataire en amont et en dehors d'une procédure judiciaire, existent chez certains de nos voisins européens. Notamment en France (Commissions départementales de conciliation), aux Pays-Bas (Commissions des loyers) et au Grand-Duché de Luxembourg (Commissions des loyers). Outre un rôle de médiation, ces organismes publics composés paritairement de représentants de locataires et de bailleurs jouent également un rôle important dans l'encadrement des loyers.

2.4 Une insuffisance des moyens financiers des bailleurs

Tout comme le propriétaire occupant, le propriétaire bailleur ne dispose pas toujours des (ou n'a pas accès aux) ressources financières nécessaires au financement des travaux de rénovation indispensables au relèvement de la qualité et des performances énergétiques du logement mis en location. Le peu de données disponibles sur le profil des bailleurs belges⁸⁸, qui doivent être interprétées avec prudence, 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 en effet souvent considéré comme le quatrième pilier de pension⁸⁹. 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 pensions⁹⁰. Or, contrairement aux sociétés d'investissement, 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.

⁸⁸ Centre d'Etudes en Habitat Durable (2014), Enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie – Résultats clés, [CEHD](#); 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](#)); De Clipelle, O. (2013), « La vérité des chiffres en matière de taxation des propriétés immobilières », Dossier de l'Echo du 20 novembre 2013.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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.

Certains facteurs spécifiques au marché locatif résidentiel, qui complexifient davantage la réflexion sur le financement des travaux de rénovation énergétiques, sont à prendre en compte :

- Sans structure d'accompagnement adaptée et sans aide financière, les bailleurs risquent de retirer leur logement du marché locatif, s'ils doivent faire face à des obligations de rénovation trop contraignantes, ce qui accentuera la pénurie de logements et engendrera une perte de logement pour les locataires concernés ;
- Contrairement au changement de propriétaire ou d'utilisation, un changement de locataire n'est pas lié à la mobilisation ou à la disponibilité de financement conséquent dans le chef du propriétaire bailleur.

Le dilemme propriétaire-locataire complexifie également davantage l'entame d'une démarche de rénovation par le propriétaire bailleur. Or, les instruments existants ne permettent pas suffisamment un partage équitable des coûts et des bénéfices de la rénovation énergétique entre le propriétaire et le locataire d'un bâtiment.

2.4.1 Des aides publiques majoritairement destinées aux propriétaires-occupants

Les propriétaires-bailleurs et les locataires n'utilisent que marginalement les (voire n'ont pas accès aux) incitations financières mises à disposition par les autorités publiques pour stimuler la rénovation énergétique des bâtiments. Bien que les mentalités soient en train de changer progressivement, l'accent en termes d'incitants et d'aides financières à la rénovation a 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.

2.4.2 Une taxation des loyers résidentiels pas du tout incitative

Actuellement, les loyers perçus par une personne physique pour un bien immobilier donné en location exclusivement à des fins d'habitations (« loyers privés ») sont imposés au titre de revenus immobiliers suivant un régime fiscal avantageux basé sur le revenu cadastral⁹¹ qui ne tient pas compte des performances énergétiques du logement. Etant donné que le propriétaire est soumis à une taxation qui ne varie pas en fonction des loyers réellement perçus et sans critère lié à la performance énergétique du bien, il n'a aucun incitant à demander un loyer raisonnable ou à améliorer la qualité et la performance énergétique du logement mis en location.

Dans ce contexte, de nombreux experts attirent l'attention sur le fait que la taxation des revenus locatifs ne peut être dissociée du système fiscal d'un pays. Toute révision de la fiscalité immobilière doit être étudiée dans le cadre d'une révision de l'ensemble de la fiscalité immobilière et patrimoniale belge (droit de mutation, précompte immobilier, ...) afin de maintenir les grands équilibres fiscaux aux niveaux national et régional. Et ce, afin d'éviter de créer des effets néfastes (sociaux et économiques) par rapport aux secteurs de l'immobilier et de la construction.

⁹¹ Les « loyers privés » sont imposés sur base du revenu cadastral 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 cadastral. 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. La Belgique a d'ailleurs été condamnée en novembre 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 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au sujet du calcul des revenus locatifs des propriétaires de biens immobiliers. Selon la Commission européenne, le système belge de taxation des loyers peut se traduire par des différences de traitement fiscal et décourager les résidents belges d'acheter des biens immobiliers à l'étranger (la base imposable étant calculée sur base du revenu cadastral du bien en cas d'une mise en location en Belgique, mais sur base de la valeur locative réelle du bien pour une habitation mise en location à l'étranger).

2.4.3 Des instruments financiers et contractuels peu appropriés au dilemme propriétaire locataire

Les instruments financiers et contractuels disponibles pour financer la rénovation énergétique des logements mis en location (par ex. : contrat de rénovation, tiers-investissement, etc.) ne permettent pas de passer outre le dilemme du propriétaire-locataire (c'est-à-dire qu'ils ne permettent pas de partager équitablement les coûts et les bénéfices des travaux de rénovation énergétique entre le propriétaire-bailleur et le locataire) et souffrent en général de limitation.

Travaux en cours de bail et bail rénovation

La question de l'efficacité énergétique est déjà intégrée, du moins partiellement, dans le Code civil (« travaux en cours de bail ») et les législations régionales en matière de bail (« bail rénovation »). Ces législations sont toutefois soumises à certaines zones d'ombres, principalement par rapport à la protection du locataire.

Dans le cas des travaux en cours de bail, le bailleur peut imposer certains travaux aux locataires sans leur accord, s'il s'agit de réparations urgentes (dont les travaux de rénovation énergétique) qui ne peuvent être différées jusqu'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 faire résilier le bail.

Dans le cas du bail rénovation :

- Les législations n'excluent pas la possibilité de réaliser des travaux en fin de bail, ce qui est étonnant, étant donné que le but est en partie de faire bénéficier le locataire actuel des avantages liés à la rénovation ;
- La résiliation du bail, notamment par le bailleur, est possible après les travaux (pas de garantie de maintien dans les lieux pour le locataire). Le dispositif du bail de rénovation n'a pas en effet mis fin au droit du bailleur de résilier le bail, par ex. pour occupation personnelle. Il est étonnant que le locataire doive d'un côté endurer les nuisances qui accompagnent les travaux, et de l'autre peut voir son bail résilier à la fin des travaux ;
- Les législations précisent 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'évaluation de l'ampleur des perturbations doit alors se faire au cas par cas, cette condition empêche la réalisation de travaux de plus grande ampleur plus efficace 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 ?

2.4.4 La reconversion de parcelle et d'immeubles de grande taille en appartements

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, 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 des ménages monoparentaux qui ont des difficultés à devenir propriétaires et la sous-occupation des logements. Et ainsi répondre au décalage existant entre l'évolution de la structure des ménages et la structure du parc de logements existant. 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.

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 investisseurs⁹². En Belgique, les instruments existants ne permettent pas 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).

⁹² 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.

Partie 3. Les barrières spécifiques à la rénovation des copropriétés

Introduction

En Belgique, le nombre de building et d'immeubles à appartements s'élève à 210.984, ce qui représente 1.444.971 logements, soit 26% du parc de logements belges. Parmi ces bâtiments, 63,7% ont été construits avant 1981⁹³, soit avant la mise en œuvre des normes énergétiques⁹⁴. Il est toutefois important de souligner que tous les immeubles à appartements ne sont pas détenus en copropriété. Une copropriété désigne en effet un immeuble d'appartements dans lequel les appartements appartiennent à des propriétaires différents⁹⁵. Les chiffres susmentionnés représentent donc la fourchette haute pour estimer le nombre de bâtiment détenus en copropriété. La Banque Carrefour des Entreprises (BCE) a par ailleurs indiqué qu'elle avait 75.000 copropriétés enregistrées, en 2017. En appliquant la moyenne nationale du nombre d'appartements par immeuble (c'est-à-dire « 7 »), une fourchette basse de 525.000 appartements en copropriétés est obtenue. Cette très large fourchette résulte du fait que le marché belge des copropriétés est mal connu, surtout pour les petites copropriétés (moins de 10 logements) dont on ne connaît même pas le nombre exact.

Dans le cadre de la rénovation des copropriétés, il est important de noter que la situation varie beaucoup d'une région à l'autre et que la situation est particulièrement préoccupante en Région de Bruxelles-Capitale. Bruxelles environnement⁹⁶ estime d'ailleurs que, pour atteindre les objectifs de la stratégie rénovation (100 kWh/an), 97% du parc immobilier des copropriétés bruxelloise doivent être rénovés d'ici à 2050 pour atteindre l'objectif fixé, une performance moyenne de 100 kWh/m². Dans la Région, 10% du total des bâtiments sont gérés en copropriété, ce qui représente 40% du total des logements bruxellois (moyenne d'unités : 11,5 logements / bâtiment détenus en copropriété⁹⁷)⁹⁸.

Etant donné le volume important de logements et le grand nombre de propriétaires privés concernés, la rénovation des copropriétés représentent un important potentiel de réduction des consommations énergétiques (ainsi qu'un important potentiel social) liées au bâti belge, et en particulier au bâti des grandes villes. Bien qu'il s'agisse d'un secteur clé pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques des villes, la rénovation des copropriétés est un enjeu partagé en Belgique, et de manière plus globale en Europe, car de nombreux immeubles ont été construits avant 1980 et sont donc peu performants sur le plan énergétique. Il s'agit de plus d'un marché peu attractif et complexe pour les professionnels du bâtiment, caractérisé par de longs processus de décision pour définir un projet de rénovation et dont le montage financier d'un plan de rénovation est particulièrement complexe, principalement en raison de la multiplicité des profils des acteurs de la rénovation d'une copropriété.

⁹³ Source : Statbel, Statistique cadastrale du parc de bâtiments ([lien](#)).

⁹⁴ Il est à noter que la situation varie beaucoup d'une région. A Bruxelles, 56% des logements sont inclus dans les immeubles à appartements (contre 15,8% en Wallonie et 26,4% en Flandre) et 88,5% de ces bâtiments ont été construits avant 1981 (contre 68% en Wallonie et 55,5% en Flandre) et sont par conséquent confrontés à de faibles performance énergétique.

⁹⁵ Une copropriété est donc composée de parties privatives (réservées à l'usage exclusif de leur propriétaire) et de parties communes (parties de l'immeuble à l'usage d'une partie ou de tous les copropriétaires). Dès qu'un immeuble est divisé en au moins deux appartements détenus par des propriétaires différents et qu'il comprend une ou plusieurs parties communes, il existe une situation de copropriété.

⁹⁶ Bruxelles Environnement & Inovate (2020), Comment accompagner la rénovation énergétique des copropriétés bruxelloises ? Conclusions du projet Inovate ([lien](#)).

⁹⁷ Meyer, S & Joukosky, A. (2019), Rapport d'analyse des micro-données du Censur 2011, Projet Bruwatt, [Centre d'Etude Economique et Sociales de l'Environnement, ULB](#).

⁹⁸ Parmi les petites copropriétés (< 10 unités), 70% des bâtiments datent d'avant 1960 et moins de 4% déclarent un niveau de performance énergétique < C. Parmi les grandes copropriétés (10 à 50 unités), 70% des bâtiments datent de la période 1960-1990 et seulement environ 10% déclarent un appartement avec un PEB supérieur à C. Les copropriétés sont donc nombreuses et anciennes à Bruxelles : 96% des petites copropriétés et 90% des autres copropriétés ont un score inférieur à C.

3.1 Barrières spécifiques à la rénovation des copropriétés

Les principales barrières spécifiques à la rénovation des copropriétés, décrites ci-dessous, invitent à repenser la politique du logement. La question de la rénovation énergétique des copropriétés se pose de manière spécifique car les travaux vont concerner les logements individuels mais aussi les parties communes. Il en résulte que, outre les freins classiques liés à la rénovation des bâtiments (cf. [Partie 1](#)), les copropriétés sont confrontées à multiplicité de profils des acteurs, ce qui entrave davantage l'entame de projets de rénovation des copropriétés. Les copropriétés font de plus face à une réalité complexe et spécifique : intérêts souvent divergents, la plupart des occupants des copropriétés sont locataires (et sont donc confrontés au dilemme du propriétaire locataire, cf. [point 2.1.1](#)), processus de prise de décision pas toujours facile, etc. Etant donné que l'entame de la démarche de rénovation profonde et globale des copropriétés est confrontée à des freins spécifiques majeurs, les copropriétés méritent une attention particulière. Or, trop peu de politiques ciblant spécifiquement ce type de bâtiment sont mises en œuvre en vue de faciliter les décisions de rénovation globale et profonde.

3.1.1 Multiplicité des profils des acteurs rendant difficile la prise de décision

Les copropriétés représentent un écosystème d'acteurs (copropriétaires, locataires, syndic, association de copropriétaires, etc.). Les intérêts divergents entre les différents copropriétaires constituent le principal obstacle à la rénovation des copropriétés. Les copropriétés regroupent en effet des profils de propriétaires variés (propriétaire occupant ou propriétaire bailleur, âge, revenus, personnes seules, familles monoparentales, ...) et sont en grande partie occupés par des locataires. Cette multiplicité des profils de copropriétaires a pour conséquence de complexifier et ralentir le processus décisionnel, en ce qu'elle mène à des intérêts divergents entre les copropriétaires. Les propriétaires bailleurs, moins enclins à investir dans la qualité de vie que les propriétaires occupants, peuvent par exemple bloquer des projets importants de rénovation des parties communes. Une faible proportion de propriétaires occupants pèse ainsi sur la prise de décision. De même, un copropriétaire âgé de 80 ans peut être moins enclin à investir des sommes importantes dans les travaux de rénovation énergétique de la copropriété qu'un jeune couple qui vient d'y emménager et une famille monoparentale, qui bénéficie en générale de revenus plus faibles, peut ne pas avoir la capacité financière nécessaire pour financer les travaux de rénovation.

Les copropriétés regroupent aussi d'autres intervenants (syndics de l'immeuble⁹⁹, le conseil de copropriété¹⁰⁰, ...) qui peuvent également avoir des profils très variés. Dans ce cadre, il convient généralement de différencier les petites copropriétés (< 10 unités), dont les syndics sont en majorité bénévoles, des grandes copropriétés (> 10 unités), dont les syndics sont en majorité professionnels. L'absence d'un syndic professionnel accroît par exemple les freins techniques et, consécutivement la méfiance des copropriétés envers les compétences du syndic lors de l'entame de démarches de rénovation. De même, l'absence de barème au niveau des honoraires de syndics¹⁰¹, interdit par la loi, peut entraîner une méfiance des copropriétaires envers les syndics. Selon la littérature¹⁰², des intérêts divergeant peuvent de plus apparaître entre les copropriétaires et le syndic gérant l'immeuble. Le

⁹⁹ Le syndic est l'organe exécutif de l'assemblée générale des copropriétaires. Il est nommé par l'assemblée générale pour assurer la gestion quotidienne de l'immeuble et gérer les fonds de la copropriété.

¹⁰⁰ Le conseil de copropriété (précédemment appelé conseil de gérance) est composé de copropriétaires élus à la suite d'un vote en assemblée générale. Leur mandat est exercé à titre gratuit et renouvelé à chaque assemblée générale. Il est obligatoire dans les copropriétés de plus de 20 lots et décidé par l'assemblée générale pour les plus petites. Le conseil est chargé de veiller à la bonne exécution de la mission du syndic. Son rôle premier est de faire le relais entre le syndic et les autres copropriétaires.

¹⁰¹ Les syndics sont en effet libres de fixer comme bon leur semble les honoraires, ainsi que les frais administratifs demandés. Toutefois, depuis le 1er janvier 2019, le contrat de syndic doit de plus faire figurer obligatoirement les forfaits et honoraires qu'il facture et ne peut plus facturer en dehors du contrat. Toute facturation d'honoraires non mentionnés/prévus devra être soumise à l'accord de l'assemblée générale.

¹⁰² Maréchal, K. & Meyer, S (2016). « Split incentive(s) » et rénovation énergétique des logements, CEB Policy, Paper n°16/001.

syndic n'a en effet aucun intérêt à proposer des travaux ambitieux, source de tensions et de mécontentements potentiels - tant au niveau des propriétaires que des occupants de l'immeuble - et de travail supplémentaire. Une gestion classique, peu ambitieuse et portée surtout sur la réparation ou le remplacement d'éléments défectueux, est nettement plus simple, et plus conforme à ses compétences et son mode de rémunération. La brève durée du mandat des syndics ne favorise pas davantage l'entame d'une rénovation de grande ampleur¹⁰³.

Dans le cadre de la rénovation des copropriétés, les professionnels du secteur de la construction (auditeurs énergétiques, architectes, corps de métier, artisans, etc.), les administrations publiques (services d'urbanisme, demandes de subsides, etc.) et financiers (banques, ESCO, etc.) viennent s'ajouter aux multiples acteurs de la copropriété. Et ces acteurs n'ont pas toujours connaissance de la complexité des règles, notamment en termes de prise de décision, qui encadre le fonctionnement des copropriétés (cf. [point 3.3.3](#)).

Cette multiplicité des profils des intervenants, qui s'ajoute à la multiplicité des profils des copropriétaires, a pour conséquence de complexifier et de ralentir davantage le processus décisionnel, notamment en matière d'entame de travaux de rénovation. Or, la décision d'entreprendre des travaux (énergétique ou non) en copropriété est prise de manière collective puisqu'elle procède d'un vote des copropriétaires lors de l'assemblée générale¹⁰⁴ et des effets de prescription du syndic et des entreprises. Faute de majorité, les travaux de rénovation énergétique sont, dans la plupart des cas, entrepris séparément par chaque propriétaire et se limitent au remplacement des fenêtres et des systèmes de chauffage lorsque ceux-ci sont individuels.

3.1.2 Complexité des règles s'appliquant à la gouvernance et à la prise de décisions

La complexité des règles s'appliquant à la prise de décision au sein des copropriétés rend également plus difficile la mise en œuvre d'un projet global de rénovation profonde pour le bâtiment dans son ensemble. En Belgique, le fonctionnement des copropriétés est règlementé par la loi du 30 juin 1994 (Art. 577-2, §1-14 du Code civil.), modifiée par la loi sur la copropriété du 10 juin 2010¹⁰⁵ et la loi du 18 juin 2018¹⁰⁶, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Depuis le 1^{er} janvier 2019 :

- une majorité des 2/3 (et non plus des 3/4) s'applique aux décisions concernant les travaux importants dans les parties communes ;
- une majorité de 50% + 1 voix (et non plus de 3/4) s'applique aux décisions relatives aux travaux requis par la loi ;
- une majorité de 4/5 (et non plus absolue) s'applique aux décisions de démolition suivie d'une reconstruction d'anciens immeubles d'habitation¹⁰⁷.

¹⁰³ Le syndic a un mandat limité à 3 ans. C'est l'assemblée générale qui définit la durée de mandat du syndic et les modalités de son renouvellement. Elle peut toujours révoquer le syndic plus tôt. Le mandat peut également être renouvelé.

¹⁰⁴ L'assemblée générale des copropriétaires est l'organe central de prise de décision au sein des copropriétés. Lors de cette assemblée, chaque propriétaire peut faire entendre sa voix et mettre des points à l'ordre du jour. Selon le sujet, il faut une majorité spécifique pour qu'une décision soit adoptée.

¹⁰⁵ Loi du 2 juin 2010 modifiant le Code civil afin de moderniser le fonctionnement des copropriétés et d'accroître la transparence de leur gestion ([lien](#)).

¹⁰⁶ Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution de litiges ([lien](#)). Cette loi a été conçue et votée dans l'objectif d'apporter plus de flexibilité dans le fonctionnement entre copropriétaire, notamment en facilitant et en accélérant la prise de décisions relatives aux travaux importants sur le bâtiment et leur financement.

¹⁰⁷ Pour autant que la démolition soit rendue nécessaire pour des raisons de salubrité, de sécurité, ou parce que la rénovation entraînerait des coûts disproportionnés. Un seul copropriétaire ne peut plus empêcher une reconstruction

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le nombre de voix de chaque copropriétaire correspond désormais à sa quotité de répartition de charges (principe du « payeur décide »), et non plus au nombre de quotes-parts dévolues à chaque appartement de la copropriété¹⁰⁸.

Bien que la loi du 18 juin 2018 facilite la prise de décision concernant l'entame d'une démarche de rénovation énergétique (en réduisant la majorité nécessaire pour effectuer des travaux et en évitant que les propriétaires qui ne doivent pas participer aux frais bloquent certaines décisions), les règles qui régissent la gouvernance et la prise de décision des copropriétés restent complexes. En cas de mauvaise information des acteurs, cette complexité des règles s'appliquant à la gouvernance et à la prise de décisions peut entraver l'entame de projets de rénovation globale et profonde.

3.2 Manque de réglementation PEB destinée spécifiquement aux copropriétés

3.2.1 Un manque de vision globale des exigences PEB

En Belgique, aucune exigence PEB spécifique ne s'applique aux copropriétés. Comme mentionné au [point 1.1](#), les exigences PEB applicables aux bâtiments (dont les copropriétés) concernent uniquement les éléments de manière distinctes et ne permettent pas d'intégrer les travaux de rénovation dans un plan global de rénovation. Cet aspect est pourtant d'autant plus important pour les copropriétés que ce type de bâtiment comprend des parties privatives et des parties communes. Dans ce type de bâtiment, il n'y a de plus pas toujours un moment charnière de rénovation unique, les changements de propriétaires n'ayant pas nécessairement lieu au même moment. Dans la plupart des cas, les travaux de rénovation énergétique sont donc entrepris séparément par chaque propriétaire et se limite au remplacement des fenêtres et des systèmes de chauffage lorsque ceux-ci sont individuels.

3.2.2 L'individualisation des frais de chauffage, une réglementation pas suffisamment contrôlée

La directive 2012/27/UE de l'Union européenne rend obligatoire la répartition des frais de chauffage pour tous les logements desservis par un système de chauffage collectif, qu'ils soient privés ou publics. L'objectif de ce décret est de maîtriser individuellement la consommation de chauffage pour que tout un chacun puisse agir en faveur de la transition énergétique. L'ambition est, en d'autres termes, de sensibiliser chaque occupant à ses propres comportements et le motiver à réduire sa dépense d'énergie. Avec cette loi, la facturation n'est donc plus au prorata de la surface de l'appartement, mais en fonction de la consommation réelle du logement à l'aide de compteurs.

Il est à préciser que d'une part que l'individualisation des frais est applicable uniquement aux frais de chauffage et uniquement au sein des immeubles collectifs à usage d'habitation. La réglementation ne s'applique pas aux frais d'eau, ni aux immeubles à usage unique. Et d'autre part que l'individualisation des frais de chauffage ne signifie pas que les systèmes de chauffage des immeubles collectifs doivent également être individualisés, mais que les bâtiments collectifs doivent être équipés d'un dispositif permettant de déterminer les quantités de chaleur consommées par chaque logement (compteurs individuels, répartiteurs de frais de chauffage, vannes thermostatiques, ...). Les systèmes de chauffage collectif, qui sont plus rentables et plus écoénergétiques que les systèmes de chauffage produisant séparément pour chaque unité, doivent selon la législation être équipés des mesures nécessaires pour pouvoir déterminer la consommation exacte par unité

¹⁰⁸ Si le règlement de copropriété met les frais d'une partie commune à la charge exclusive de certains copropriétaires, en principe seuls ces copropriétaires participeront au vote relatif aux travaux d'entretien, de réparation ou de remplacement de cette partie commune. L'objectif visé par cette modification est d'éviter que les propriétaires qui ne doivent pas participer aux frais bloquent certaines décisions.

d'habitation selon une clé de répartition équitable pour la consommation dans les parties collectives des immeubles collectifs.

En Belgique, la bonne application de cette législation ne fait malheureusement pas l'objet d'un contrôle et d'une vérification suffisamment poussés.

3.3 Manque de connaissance des acteurs des copropriétés

3.3.1 Méconnaissance des copropriétaires

Comme tout propriétaire de biens immobiliers, les copropriétaires éprouvent souvent des difficultés à dépasser le stade de l'idée pour s'engager dans un projet de rénovation énergétique, surtout lorsqu'ils ne disposent pas eux-mêmes de compétences en matière de rénovation : Où trouver l'information pertinente ? Quels sont les avantages et les obligations à engager de tels travaux ? Est-ce vraiment intéressant lorsque le bien est en location ? Même les copropriétaires convaincus des bienfaits de la rénovation énergétique ne savent souvent pas par où commencer, qui contacter, comment financer un tel projet. Dans le contexte des copropriétés cette barrière à la rénovation est d'autant plus importante que, pour entamer des projets de rénovation, il faut convaincre et obtenir l'adhésion d'une majorité des copropriétaires sur l'intérêt d'une telle démarche. Or, les copropriétaires n'ont pas tous accès au même niveau d'information (par ex. sur les performances, les travaux) et il est difficile de les amener collectivement à un bon niveau d'information. Il existe par conséquent un besoin réel d'accompagnement social et technique sur toute la durée du projet de rénovation, depuis la sensibilisation jusqu'à la réception des travaux.

Une absence d'obligation en matière de certification des parties communes et d'audit énergétique

Comme mentionné au [point 1.3.1](#), les logements (dont les appartements) existants sont soumis dans les trois régions à une obligation de certification, de publication et de communication lors de la mise en vente ou en location. Ces obligations concernent toutefois souvent uniquement les logements individuels. La situation est plus complexe et varie d'une région à l'autre en ce qui concerne les copropriétés qui sont composées de logements individuels, mais aussi de parties communes.

En Belgique, la certification de l'ensemble des parties communes (installations communes, toitures, façades, sols, murs intérieurs de séparation, etc.) n'est actuellement pas obligatoire. Or, le certificat PEB des parties communes est un document indispensable pour établir de manière efficace et fiable le certificat PEB de tout logement d'une copropriété, d'autant plus lorsque la copropriété dispose d'installations de production d'énergie communes (chauffage, eau chaude, ventilation, panneaux photovoltaïques, etc.). Et ce car, pour chaque unité PEB (chaque appartement), le certificat PEB individuel est établi en utilisant d'une part le certificat des parties communes et d'autre part les données propres à l'unité PEB¹⁰⁹. Dans le cas où le certificat des parties communes est établi avant ceux des parties individuelles, les données relatives aux parties communes du bâtiment ne doivent être recherchées et contrôlées qu'une seule fois. Cela signifie un gain de temps pour le gestionnaire de l'immeuble et pour l'expert en énergie, de sorte que le certificat PEB de l'appartement peut être établi à un prix inférieur. Cette méthode assure également l'uniformité dans l'entrée des CPE des appartements de l'immeuble. L'absence de certificat PEB décrivant les parties collectives de la copropriété complique (voire rend impossible) l'établissement d'un certificat PEB fiable pour les parties individuelles de la copropriété.

¹⁰⁹ Une fois que le certificat PEB des parties collectives est disponible, le certificateur ne s'intéressera qu'aux parois de l'appartement ou du logement individuel et aux installations ou parties d'installation strictement privatives.

La rénovation des parties communes représente de plus la partie la plus conséquente des travaux de rénovation énergétique de la copropriété en vue d'atteindre l'objectif 2050 : isolation des murs, isolation du toit, remplacement des installations de chauffage, de production d'eau chaude, de ventilation, de panneaux photovoltaïques, etc. (à condition qu'ils s'agissent d'installations communes). Il est à souligner que l'établissement d'un certificat PEB pour les parties communes est une responsabilité du syndic et les frais sont généralement à charge de la copropriété.

La réalisation d'un audit énergétique n'étant pas obligatoire en Belgique, les recommandations de rénovation incluent dans le certificat PEB des copropriétés sont générales et ne sont pas basées sur une vision globale des parties communes et des parties privatives pour atteindre le seuil minimum de performance énergétique du bâtiment. Elles ne consistent pas en un plan global de rénovation profonde et de gestion du projet. Et ce, parce qu'elles n'intègrent pas l'ensemble des travaux de sécurité, de salubrité, d'entretien, de conservation, d'efficacité énergétique et d'adaptation au changement climatique dans une planification à court, moyen et long termes.

Un manque de structure globale d'accompagnement

Bien qu'il existe une volonté de la Commission européenne de développer des services intégrés d'accompagnement visant à stimuler la rénovation énergétique du bâti¹¹⁰, les services actuellement proposés en Belgique sont soit essentiellement techniques, soit relèvent d'un conseil ponctuel. Il y a une absence d'accompagnement des copropriétaires pendant l'intégralité de leur parcours de rénovation profonde. Il manque un dispositif dédié aux copropriétés, avec garantie des économies d'énergie, qui propose une offre globale de rénovation. C'est-à-dire, une offre qui :

- propose un véritable accompagnement à toutes les étapes d'un projet de rénovation ;
- intègre le facteur humain de la prise de décision et offre un coaching sur mesure des copropriétaires ;
- cartographie les entrepreneurs locaux qualifiés qui sont spécialisés dans la rénovation énergétique des copropriétés et qui relie ainsi la demande et l'offre de rénovation ;
- s'occupe de la gestion des travaux et coordonne les acteurs présents sur le marché (artisans, conseillers, auditeurs énergétiques, etc.) ;
- propose des services de financement (par ex. via le tiers-investissement), qui sert d'intermédiaire avec les institutions financières et qui accompagne les copropriétaires dans leur dossier de demande de primes, de crédit à taux faibles (etc.).

La plupart des services d'accompagnement existant ne permettent en outre pas de répondre à une des plus grandes difficultés perçues par les copropriétaires par rapport à un projet de rénovation énergétique, c'est-à-dire la sélection d'un entrepreneur compétent, ni de faciliter le regroupement de projets via une approche de voisinage dans la rénovation énergétique.

¹¹⁰ Commission européenne (2020), Une vague de rénovation pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie, [COM 2020/662 final](#).

3.3.2 Manque de connaissance des syndicats et des organes de décisions

En Belgique, 90 % des immeubles à appartements sur notre territoire sont des petits immeubles, voire des maisons, abritant moins de dix logements¹¹¹. Au niveau de la gestion de la copropriété, les petites copropriétés sont le plus souvent gérées par un syndic non professionnel. Or, ces syndicats sont souvent peu expérimentés face à la législation en perpétuelle évolution et possèdent peu de connaissance en matière d'efficacité et de rénovation énergétique des bâtiments.

Malgré la prédominance des petites copropriétés en Belgique et le manque de connaissance des syndicats non professionnels qui les gèrent, peu de dispositifs de sensibilisation, d'accompagnement et de formation des organes de la copropriété (syndicats, ACP, etc.) existent. Ces organes pourraient pourtant jouer un rôle important de relais de l'information vers l'ensemble des copropriétaires. Pour les copropriétaires, le fait de se sentir entouré et accompagné par leur syndic favorise la confiance et crée un climat propice à la prise de décision et l'entame d'une démarche de rénovation énergétique.

3.3.3 Manque de connaissance des professionnels de la construction

Les travaux de rénovation des copropriétés mobilisent un grand nombre d'acteurs du secteur privé (entreprises du bâtiment, architectes, fournisseurs de services énergétiques et financiers, banques, auditeurs, ...). Et ces professionnels n'ont en général pas l'habitude de (et/ou ne sont pas préparés à) travailler avec les copropriétés, qui représentent un segment particulièrement complexe. Certains ne sont pas en mesure de faire face à l'ampleur des travaux et préfèrent ne traiter qu'avec un seul propriétaire d'appartement et son projet, plutôt que d'aborder la rénovation totale d'un bâtiment impliquant plusieurs parties.

Il résulte de ce manque de connaissance des professionnels de la construction du secteur des copropriétés un manque de confiance des copropriétaires, notamment par rapport à la qualité du diagnostic technique, la gestion et le suivi du chantier et de ses aléas, ...

3.4 Le financement de la rénovation des copropriétés, une opération complexe

Outre le processus décisionnel, le coût et le financement des travaux est souvent la principale crainte exprimée par les copropriétaires dans le cadre de travaux de rénovation globale et profonde. La rénovation d'un immeuble en copropriété est en effet une opération complexe en ce qui concerne le financement du projet. Et ce, car :

- la rénovation profonde d'une copropriété nécessite en général des investissements importants (cf. [point 3.4.1](#)) ;
- il y a un manque de produits financiers adaptés à la rénovation des copropriétés (cf. [point 3.4.2](#)).

Lorsque des travaux doivent être réalisés au sein d'une copropriété, les réserves constituées par l'ACP ne suffisent dès lors pas toujours pour financer ces travaux (cf. point 3.4.3). Il peut de plus exister des situations de blocage dans lesquelles certains copropriétaires s'opposent aux travaux parce qu'ils ne souhaitent pas¹¹² ou ne peuvent pas assumer le coût qu'implique une telle décision les

¹¹¹ Source : Institut professionnel des agents immobiliers (IPI). Environ 25% du marché des syndicats est constitué d'immeubles entre 2 et 9 appartements et près de 45% du marché est constitué d'immeubles entre 10 et 24 appartements. Le reste du marché (30%) est composé d'immeubles de plus de 25 appartements (Source : Association Belge des Syndicats et Administrateurs de biens (2017). Que coûte un syndic ?, [Syndic info n°53](#), Décembre 2017).

¹¹² Par exemple, certains propriétaires bailleurs peuvent être moins intéressés par l'entame de gros travaux de rénovation en raison du dilemme propriétaire-locataire.

copropriétaires, l'ensemble des copropriétaires n'ayant pas les mêmes capacités d'épargne ou d'emprunt¹¹³.

3.4.1 Manque d'anticipation

Les copropriétés ont généralement du mal à prévoir, à voter et à financer les gros travaux d'entretien et de rénovation qu'ils soient énergétiques ou autres. Les travaux importants sont en général décidés et réalisés sans anticipation - voire dans l'urgence - et coûtent au final plus cher à la copropriété, pour des résultats inférieurs à ceux qui auraient été obtenus s'ils avaient été programmés. Ce manque d'anticipation crée des risques pour la copropriété comme pour les copropriétaires qui sont contraints de faire face, sans préavis, à de lourdes dépenses.

3.4.2 Faible fonds de réserve

Bien que la situation financière des petites copropriétés et des grandes copropriétés soit souvent à différencier¹¹⁴, les copropriétés disposent dans la majorité des cas de fonds de réserve insuffisant pour financer une rénovation profonde et globale du bâtiment (ou même de gros travaux de rénovation et d'entretien des parties communes).

Pour tenter de remédier à cette barrière, une contribution au fonds de réserve a été rendue obligatoire¹¹⁵, depuis le 1^{er} janvier 2019, afin que les investissements importants et nécessaires dans le bâtiment puissent être pris en charge financièrement. Chaque copropriétaire doit constituer un capital de réserve d'au moins 5% du montant qu'il verse pour les charges communes ordinaires (travaux d'entretien) de l'exercice précédent, au plus tard à l'issue d'une période de cinq ans suivant la date de la réception provisoire des parties communes de l'immeuble. L'idée étant que l'argent investi dans le fonds travaux est récupéré par les copropriétés sous la forme de réduction de leur facture énergétique suite à la réalisation de travaux de rénovation et à la limitation des dépenses inattendues résultant d'un mauvais entretien des équipements du bâtiment¹¹⁶. Bien qu'il s'agisse d'une avancée, le montant reste toutefois relativement faible par rapport aux coûts impliqués pour effectuer une rénovation profonde de la copropriété.

L'Assemblée générale peut de plus décider à la majorité des 4/5 des voix de déroger à cette obligation et ne pas constituer ce fonds de réserve.

3.4.3 Manque de produits financiers adaptés

Historiquement, bon nombre d'instruments incitatifs et financiers mis en place en Belgique se sont concentrés sur la rénovation énergétique du bâti des ménages propriétaires de maisons individuelles. Il en résulte que les copropriétés sont confrontées à un manque d'aide spécifique en matière d'incitation et de financement. De plus, étant donné le public varié représenté au sein des copropriétés,

¹¹³ Parce qu'ils sont trop âgés pour emprunter, parce que leur prêt immobilier absorbe toutes leurs ressources disponibles, parce qu'ils connaissent des difficultés passagères (séparation, décès, chômage, etc.), certains copropriétaires ne peuvent honorer les appels de fonds pour travaux.

¹¹⁴ Les petites copropriétés disposent en général d'un fonds de réserve dont le montant est proportionnellement plus que celui des grandes copropriétés. Dans le cadre d'une enquête menée par [Bruxelles environnement](#), 40% des copropriétaires de petites copropriétés interrogés déclarent que le fonds de réserve est inférieur à 10.000 euros, seuls 12% pensent qu'il est supérieur (contre un tiers des copropriétaires de grandes copropriétés interrogés). 35% identifient au moins un mauvais payeur au sein de la copropriété, ce qui peut peser fortement sur les très petites copropriétés. Les petites copropriétés sont par conséquent d'autant plus confronté au problème du financement d'éventuels travaux de rénovation énergétique.

¹¹⁵ Cf. Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution de litiges ([lien](#)).

¹¹⁶ Paradoxalement, moins on entretient une copropriété, plus les charges courantes augmentent. Les équipements se détériorent et conduisent à de nouvelles dépenses : pannes d'ascenseurs demandant des interventions récurrentes, consommations d'eau majorées en cas de fuite, chauffage collectif moins performant, augmentation des déperditions et des consommations d'énergie, etc.

il est fréquent que la demande de financement ne se concrétise pas à cause de cette diversité. Bien que, depuis peu, plusieurs projets soient en cours dans les trois Régions pour déployer des modes de financement à destination de la rénovation des copropriétés, l'offre en matière de produits financiers spécifiques reste trop limitée pour encourager leur rénovation en profondeur des copropriétés. Faut-il d'une solution de financement adaptée à la copropriété et acceptable pour une majorité des copropriétaires, les copropriétaires sont contraints de repousser la mise en œuvre des travaux en raison d'un manque de liquidités. Les capacités de financement hétérogènes du public des copropriétés requièrent des approches et des solutions de financement adaptées et diversifiées.

Des incitants sous-mobilisés

En Belgique, les quelques dispositifs accessibles/dédiés aux syndicats de copropriétaires (subventions, prêt à taux faible, ...) sont généralement sous-mobilisés en raison de leur complexité et de la lourdeur administrative associée ressentie par les utilisateurs. » Dans la majorité des cas, les aides ne sont accessibles que pour les personnes physiques qui ont un droit réel sur le logement et doivent être demandées par chaque copropriétaire. Ceci augmente la charge administrative pour les copropriétaires et les professionnels qui doivent envoyer plusieurs factures séparées pour les mêmes travaux.

Prêts bancaires complexes

Au sein des copropriétés, les modes de financement traditionnels que sont l'épargne et l'emprunt individuels se heurtent souvent à l'insolvabilité ou à l'âge avancé de certains copropriétaires, qui ne peuvent faire face à de tels travaux. Dans le cas de prêt individuel pour financer collectivement des travaux de rénovation des parties communes d'une copropriété, des personnes en retraite ayant dépassé un certain âge, des jeunes actifs et des accédants à la propriété ne disposant pas des garanties attendues par une banque ou des ménages monoparentaux en situation de précarité peuvent se voir refuser leur prêt individuel. Lorsque l'un ou l'autre copropriétaire se voit refuser son prêt, l'ensemble des copropriétaires sont ainsi contraints de repousser la mise en œuvre des travaux.

Pour remédier à cette contrainte, des prêts bancaires collectifs ont vu le jour. Dans ce type de prêt, c'est le syndic qui souscrit le contrat d'emprunt pour le compte des copropriétaires signataires¹¹⁷. Souscrire à ce prêt collectif peut s'avérer judicieux lorsque l'accès à un prêt personnel se révèle plus complexe. Le recours à cet instrument bancaire reste néanmoins encore trop méconnu et le niveau des taux d'intérêts, notamment dû aux frais liés à la mise en place d'un tel emprunt, est généralement sensiblement plus élevé que pour la souscription d'un prêt individuel. Certaines banques peuvent de plus être réticentes à octroyer des prêts à des copropriétés qui ne disposent pas d'un syndic professionnel ou à une association de copropriétaires dont la solvabilité est difficile à estimer. Lors de l'évaluation de la demande de prêt collectif, il est en effet souvent tenu compte du professionnalisme du syndic, du statut de l'association en copropriété, ainsi que des états financiers et de la gestion financière de l'association.

¹¹⁷ Dans l'absolu, l'ensemble des copropriétaires est visé et éligible. Les copropriétaires sont toutefois libres, dans la pratique, d'adhérer ou non au prêt collectif. Les copropriétaires qui n'adhèrent pas au prêt collectif peuvent s'orienter vers des prêts individuels.

Annexe : Neutralité énergétique et neutralité carbone, quelle différence ?

Dans le Pacte interfédéral belge et le Plan national intégré Energie Climat belge, la neutralité énergétique signifie que « les bâtiments produiront autant d'énergie qu'ils en consomment, en tenant compte qu'une partie de la production d'énergie d'origine renouvelable pourra être décentralisée ».

La neutralité énergétique telle que définie, dans les documents gouvernementaux, amène à une neutralité consommation-production annuelle. Ce qui signifie que pendant une certaine période le bâtiment produit plus qu'il ne consomme et inversement, qu'à d'autres moments il consomme plus qu'il ne produit. Ce dernier cas de figure arrivera plus que probablement pendant les périodes froides d'hiver pendant lesquelles les panneaux PV ne produiront pas d'électricité (également la nuit) et pendant lesquelles il pourrait n'y avoir que peu de production éolienne. Ceci signifie que même en étant considéré comme neutre énergétiquement, un logement avec PV, voire avec une mini éolienne (ou un contrat le liant à une éolienne locale), se retrouve dans la même situation qu'un ménage actuel ou futur – à savoir dépendre d'un fournisseur extérieur. Ce terme peut donc s'avérer trompeur. Le stockage pourrait jouer un rôle d'équilibre dans le temps mais n'est nullement pris en compte dans la définition. Dans ce cadre, la neutralité énergétique telle que définie n'a qu'un intérêt limité à l'inverse d'une très grande efficacité énergétique dans les bâtiments et d'un système de production de chaleur / froid efficace et faible en carbone.

Pouvoir avoir une partie de la production renouvelable décentralisée dans le cadre des consommations énergétiques d'un bâtiment considéré comme neutre énergétiquement pose également question :

- Une telle décentralisation peut prendre différentes formes pour l'électricité : celle d'un contrat avec un fournisseur qui produit en Belgique ou à l'étranger de l'électricité verte ou qui en achète sur le marché ; il peut également s'agir d'un particulier lié à un moyen de production spécifique – généralement local – d'électricité verte ;
- Une telle décentralisation prend souvent la forme pour la chaleur (hors électricité traité ci-dessus) d'un approvisionnement d'un vecteur énergétique vert (gaz vert, biomasse, hydrogène, ...).

A l'inverse de la neutralité énergétique, la neutralité carbone consiste à être neutre en carbone au niveau de sa consommation énergétique globale. Laski & Burrows¹¹⁸ définissent un bâtiment zéro carbone comme « *un bâtiment à haute efficacité énergétique dont la consommation d'énergie opérationnelle restante est couverte par des énergies renouvelables, de préférence sur site mais également hors production, en vue d'atteindre des émissions annuelles nettes de carbone égale à zéro* ». Cette notion permet plus logiquement d'inclure tout fournisseur vert / neutre en carbone. Ce concept a plus de sens et s'inscrit parfaitement dans le cadre des objectifs climatiques poursuivis. De nombreuses villes à travers le monde sont déjà engagées à faire en sorte que leur parc immobilier respecte les normes « zéro-carbone » d'ici 2050¹¹⁹.

¹¹⁸ Laski, J. & Burrows, V. (2017). From Thousands to Billions: Coordinated Action towards 100% Net Zero Carbon Buildings by 2050 ([lien](#)).

¹¹⁹ Copenhague, Johannesburg, Londres, Los Angeles, Montréal, New York, Newburyport, Paris, Portland, San Francisco, San Jose, Santa Monica, Stockholm, Sydney, Tokyo, Toronto, Tshwane, Vancouver, Washington DC, etc.