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

CCE
Conseil Central de l'Economie

CCE 2021-0325
26/01/2021

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

Table des matières

Partie 1. Barrières générales à la rénovation 7
1.1 Une réglementation PEB peu efficace et peu ambitieuse lors des opérations de rénovation simple … 8
1.1.1 … qui ne favorise pas la rénovation globale et profonde 8
1.1.2 … qui favorise trop rarement la production d'énergie renouvelable 9
1.1.3 … qui ne tient pas compte des moments charnières 11
1.2 Des freins administratifs et juridiques encore bien présents 13
1.2.1 Des délais d'obtention de permis trop longs 13
1.2.2 L'impossibilité juridique d'isoler les bâtiments par l'extérieur 14
1.2.3 La protection du patrimoine 14
1.2.4 Des processus administratifs de contrôle peu efficaces et coûteux 14
1.2.5 La démolition-reconstruction, un cadre flou 15
1.2.6 Un manque de statistiques détaillées et exhaustives sur les caractéristiques du stock bâti belge 15
1.3 Un manque d'information et d'accompagnement des propriétaires et des autres acteurs dû à … 16
1.3.1 … Un certificat de performance énergétique incomplet et peu fiable qui peine à se déployer 16
1.3.2 … Une information décentralisée, difficilement accessible 18
1.3.3 … L'oubli de certains groupes-cibles 19
1.4 Des instruments économiques et financiers insuffisants face au coût élevé de la rénovation énergétique 20
1.4.1 Le coût élevé des investissements liés à la rénovation énergétiques et manque de moyens financiers disponibles 20
1.4.2 Des incitants publics parfois mal calibrés et encore trop méconnus 21
1.4.3 Une fiscalité immobilière peu incitative en matière de performance énergétique 23
1.4.4 Des outils de financement inadaptés 24
1.4.5 Des prix des combustibles fossiles qui ne reflètent pas les externalités négatives 26
1.4.6 Une précarité énergétique fort présente 26
1.5 Une pénurie de main-d'œuvre qualifiée 27
1.5.1 Une pénurie de main-d'œuvre 27
1.5.2 Des formations professionnelles qui n'évoluent pas assez rapidement 27
1.5.3 Des filières innovantes pas suffisamment soutenues 28
1.5.4 Le dumping social et la fraude sociale, encore bien présents dans la construction 28
1.5.5 Manque de confiance des consommateurs 28
1.6 Une pénurie de logements sociaux de qualité 29

Partie 2. Les barrières spécifiques à la rénovation du parc locatif résidentiel 31
2.1 Barrières spécifiques au marché locatif résidentiel 33
2.1.1 Le dilemme propriétaire-locataire 33
2.1.2 Une pénurie de petits logements abordables et de qualité 34
2.1.3 Des difficultés pratiques à réaliser des travaux dans les biens loués 36
2.2 Un marché locatif résidentiel pas suffisamment réglementé 36
2.2.1 Des exigences PEB de mise en location presque inexistantes 37
2.2.2 Une protection des locataires insuffisante et des loyers non réglementés 38

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 syndics 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 EU[1] ») et du Green Deal européen[2]. 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) 2021-2030[4] et des stratégies régionales de rénovation à long terme[5]. 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 CCE[6].

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 existantes[7] 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 stratégie 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.

Auditions d'experts

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

Partie 1. Barrières générales à la rénovation

Introduction

La rénovation énergétique du parc de bâtiments est confrontée en Belgique à des barrières règlementaires, juridiques, administratives, communicationnels et financières. De manière générale, les instruments existants ne permettent pas de stimuler le rythme de rénovation et la rénovation profonde et globale des bâtiments, qu'ils soient résidentiels ou tertiaires. Les principales barrières qui limitent la rénovation énergétique du parc de bâtiments sont décrites ci-dessous.

1.1 Une réglementation PEB peu efficace et peu ambitieuse lors des opérations de rénovation simple …

1.1.1 … qui ne favorise pas la rénovation globale et profonde

Que ce soit dans le secteur résidentiel ou dans le secteur tertiaire, les exigences de performance énergétique (ou exigences PEB) en matière de rénovation non assimilée au neuf portent actuellement dans les trois Régions sur des niveaux minimums de performance énergétique des parois rénovées[8]. Bien que ces exigences permettent d'améliorer la performance énergétique des bâtiments qui font l'objet de travaux de rénovation et ainsi de réduire la consommation d'énergie primaire et les émissions de CO_2 liées à l'exploitation des bâtiments, elles peuvent être soumises à un inconvénient majeur. Dans la plupart des cas, les niveaux minimums de performance énergétique des parois rénovées ne sont pas liés dès le début à une évaluation globale de la performance énergétique propre à chaque bâtiment. Or, des rénovations par étape menées indépendamment d'une réflexion globale sur l'amélioration du bâtiment impliquent de mener un chantier en plusieurs fois à plusieurs années d'écart par plusieurs entrepreneurs successifs, parfois par plusieurs propriétaires différents au risque d'entrainer des effets contre-productifs. Elles peuvent en effet :

- entraîner un effet de verrouillage[9], des surcoûts et un gaspillage des ressources. Certaines interventions peuvent, par exemple, empêcher d'autres interventions ultérieures ;
- ne pas garantir l'atteinte des objectifs de performance énergétique de long terme.

Contrairement aux nouvelles constructions et aux rénovations majeures assimilées aux neufs, les propriétaires qui entreprennent des travaux de rénovation simple n'ont de plus pas toujours connaissance de l'objectif global de performance énergétique à atteindre d'ici 2050. Le manque de vision globale des propriétaires sur l'ensemble des travaux à réaliser ne les incite pas à effectuer les travaux de rénovation autant que possible en une seule fois. Ce qui amplifie le risque qu'ils réalisent des investissements qu'ils regretteront ultérieurement. Dans leur forme actuelle, la définition des exigences de performance énergétique ne permet pas d'assurer que les travaux de rénovation mènent à des améliorations cohérentes avec les objectifs à long terme, en donnant la visibilité et la stabilité sur les évolutions attendues que nécessitent les décisions d'investissement.

---

[8] Pour plus de détails sur les exigences de performances énergétiques mises en place dans les trois régions et leur stratégie respective de rénovation à long terme, le secrétariat a rédigé des notes documentaires (à retrouver sur le site du CCE).

[9] L'effet de verrouillage ou « lock-in effect » décrit toutes actions partielles ou tous travaux partiels de rénovation qui empêchent d'exploiter pleinement le potentiel d'économie d'énergie d'un bâtiment et d'atteindre les objectifs de performance énergétique de long terme. Certaines interventions peuvent, par exemple, empêcher d'autres interventions ultérieures. Cet effet résulte généralement de mesures de rénovation réalisées isolément et indépendamment d'une réflexion globale et peut générer une inefficacité de résultat (dégradation de la qualité de l'air intérieur faute de ventilation adaptée, économies d'énergié générées plus faibles qu'attendues, …), un confort réduit pour les ménages (saturation des ménages vis-à-vis des nuisances générées par les chantiers successifs, …), un gaspillage de ressources et des surcoûts (coûts cumulés des travaux trop élevés, …), ce qui n'optimise pas les investissements.

Cette approche compartimentée, fractionnée ne favorise par conséquent pas la rénovation globale (rénovation en une seule fois), ni la rénovation profonde du bâti, qui représente les solutions les plus efficaces en termes d'efficacité énergétique, de rentabilité et de fiabilité pour l'atteinte des objectifs, par rapport à une rénovation séquentielle.

Encadré 1-1 : Qu'est-ce que la rénovation énergétique profonde ?

A l'heure actuelle, il n'existe pas de définition commune de ce qu'est la rénovation profonde. Il existe toutefois des caractéristiques communes à toutes les initiatives[10], telles que la volonté d'augmenter le niveau d'ambition en matière de performance énergétique, d'assurer la cohérence entre les mesures à court et à long terme et d'aligner les objectifs individuels de performance énergétique des bâtiments sur les objectifs globaux de long terme pour l'ensemble du parc immobilier.

Le Conseil considère la rénovation profonde comme un processus de rénovation permettant d'atteindre de manière optimale le seuil de performance énergétique 2050 fixé par le PNEC, c'est-à-dire max. 100 kWh/m²/an pour le résidentiel et la neutralité carbone pour le tertiaire (cf. Annexe). Ce processus de rénovation – qui couvre les travaux d'amélioration de l'enveloppe du bâtiment conduisant à une performance énergétique élevée et les travaux menant à une faible utilisation d'énergie par les systèmes (chauffage, refroidissement, ventilation, éclairage, …) – doit viser à exploiter pleinement le potentiel d'économie d'énergie du bâtiment, par une planification de la rénovation afin d'éviter des mesures de verrouillage (« lock-in effect »), tout en améliorant la qualité et le confort du bâtiment.

1.1.2 … qui favorise trop rarement la production d'énergie renouvelable

En Belgique, le secteur du bâtiment est marqué par un recours très important aux énergies fossiles (mazout, gaz naturel et, dans une bien moindre mesure le charbon) pour produire l'essentiel des besoins de chaleur (chauffage, eau chaude sanitaire et cuisson) et de froid. Ces énergies fossiles très carbonées et émettrices de polluants atmosphériques ont un impact important sur le réchauffement climatique et sur la qualité de l'air. Etant donné la durée de vie des systèmes de chauffage[11], il est crucial de mettre en œuvre rapidement des mesures concrètes en vue de décarboner les systèmes de production de chaleur dans le bâtiment. La Commission européenne, dans sa stratégie de rénovation[12], a d'ailleurs identifié la décarbonisation des systèmes de chauffage et de refroidissement comme l'un des trois domaines prioritaires dans le cadre de la rénovation des bâtiments.

Or, comme susmentionné, les exigences de performance énergétique actuelles en matière de rénovation des bâtiments portent sur des niveaux minimums de performance énergétique des parois rénovées et ne concernent dans la majorité des cas pas la production d'énergie renouvelable pour le chauffage et le refroidissement[13]. La construction, la rénovation ou d'autres moments de la durée de vie d'un bâtiment peuvent pourtant être des moments opportuns pour encourager et stimuler la production d'énergie issue de sources renouvelables (par ex : panneaux solaires, chauffe-eau solaire,

[10] Buildings Performance Institute Europe (2016), Building passports : Customised roadmaps towards deep renovation and better homes (lien).
[11] Une chaudière mazout moderne possède, par exemple, une durée de vie de minimum 15 ans, qui peut atteindre 25 ans.
[12] European Commission (2020), A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs improving live, COM 2020/662 final, p.24. Les deux autres domaines prioritaires sont la lutte contre la précarité énergétique et les bâtiments moins performants et la rénovation des bâtiments publics.
[13] Pour plus de détails sur les exigences et les réglementations PEB en vigueur dans les trois Régions, le secrétariat a rédigé des notes documentaires (à retrouver sur le site du CCE).

pompe à chaleur, etc.) sur place ou à proximité[14] (participation à un projet ou à une communauté d'énergie renouvelable, projets d'autoconsommation collective, réseau de chaleur, …).

Encadré 1-2 : Les points d'attention en matière d'interdiction de mise sur le marché de certaines technologies énergétiques

Dans le cadre des stratégies climatiques (PNEC et stratégies régionales de rénovation), les autorités publiques ont décidé d'interdire certaines technologies énergétiques (par ex. interdire la vente de chaudières à mazout)[15]. Selon le CCE, l'interdiction pure et simple de certaines technologies énergétiques n'est cependant pas forcement l'instrument le plus approprié pour réussir la transition bas carbone. Et ce, car :

- la mesure dans laquelle un approvisionnement en énergie entièrement renouvelable est possible et abordable dépend de la situation du bâtiment. Une interdiction générale pourrait conduire à des inefficacités importantes dans certains cas où les options d'approvisionnement en énergie renouvelable sont encore limitées (par ex., zones rurales moins équipées en réseau de gaz) ;
- les mesures d'interdiction générales ne tiennent pas compte de l'innovation au niveau des sources d'énergie. Si les quantités disponibles de combustibles d'origine renouvelable (par ex. biogaz) deviennent plus importantes à terme, interdire les systèmes de chauffage qui les utilisent n'aura aucun sens ;
- le remplacement des technologies plus carbonées par des systèmes renouvelables nécessitent des bâtiments bien isolés, pour éviter tout surdimensionnement des systèmes ;
- certains publics moins favorisés n'ont pas les moyens de remplacer leur système de chauffage, et sont par conséquent plus dépendants des systèmes moins performants et plus polluants.

Bien qu'un large consensus existe sur la nécessité de réaliser des progrès importants au niveau des systèmes de chauffage, une réflexion doit être menée sur les instruments qui sont susceptibles de favoriser de la manière plus efficace possible la décarbonisation des sources d'énergie utilisées pour la production de chaleur et de froid du parc de bâtiment, sans pour autant :

- exclure de facto l'innovation au niveau des sources d'énergie (par exemple suite au démantèlement de l'infrastructure existante). Et ce, d'autant plus, si cette infrastructure peut potentiellement être adaptée / reconvertie pour transporter des énergies neutres en carbone (par ex. : biogaz, hydrogène) ;
- laisser de côté une partie des bâtiments pour lesquels des options alternatives d'approvisionnement ne sont pas disponibles en raison de leur situation ;
- piéger les plus précarisés, souvent plus dépendants des énergies fossiles, dans un cercle vicieux. Les dépenses de chauffage pèsent plus lourd dans le budget des ménages à faibles revenus que dans celui des ménages plus aisés. Et ces ménages ne disposent pas (et n'ont pas accès à) des moyens financiers suffisants pour investir dans la réduction de leur consommation énergétique ou dans des technologies alternatives aux énergies fossiles.

[14] Conformément à la DPEB 2010 (Art. 2) qui stipule que la « quantité nulle ou très basse énergie requise devrait être couverte dans une très large mesure par de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, notamment l'énergie produite à partir de sources renouvelables sur place ou à proximité ».

[15] Pour plus de détails sur les interdictions de certaines technologies annoncées par le fédéral et les régions, le secrétariat a rédigé des notes documentaires (à retrouver sur le site du CCE).

Une réglementation PEB pas suffisamment axée sur un rendement optimal et pas suffisamment appliquée

Afin de garantir un niveau de performance énergétique minimal, les systèmes de chauffage et de climatisation sont soumis à certaines exigences et à différents contrôles[16]. Malgré le fait que le contrôle périodique PEB[17] et la réception PEB[18] des chaudières à mazout et à gaz doivent obligatoirement être réalisés par un technicien agréé en combustibles gazeux ou liquides au sein des trois Régions, de nombreux appareils existants et nouvellement installés ont une capacité surdimensionnée. La législation portant sur l'obligation de contrôle périodique PEB des chaudières et à la réception PEB des chaudières n'est de plus pas toujours correctement appliquée. Or, une chaudière correctement installée, propre, entretenue et bien réglée consomme moins d'énergie et a une durée de vie plus longue (ce qui évite des investissements supplémentaires conséquents à plus long terme) qu'une installation mal entretenue. Au contraire, des installations mal entretenues sont en général très énergivores et polluantes (GES et polluants atmosphériques) et peuvent aussi s'avérer dangereuse pour la santé des occupants du bâtiment.

1.1.3 … qui ne tient pas compte des moments charnières

Les exigences de performance énergétique actuelles en matière de rénovation s'appliquent uniquement aux nouvelles constructions et lorsque des travaux de rénovation sont entrepris. La réalisation d'une rénovation efficiente ne dépend de ce fait que de la volonté propre et de l'éventuelle sensibilisation du propriétaire. Cette approche ne permet pas de déclencher de nouvelles décisions de rénovation dans le sens d'une amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et n'accélère en conséquence pas le rythme de rénovation. Or, il existe d'autres moments opportuns pour stimuler l'entame de projets de rénovation et ainsi inciter les propriétaires à entreprendre des travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments tels que les changements de propriétaires (achat/vente, succession, etc.), les changements d'utilisation ou encore, dans une moindre mesure, les changements de locataires. Ces moments, généralement repris sous l'appellation « moments charnières », sont propices à la rénovation pour plusieurs raisons :

- la rénovation énergétique est plus abordable lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une démarche de rénovation globale. Or, une telle démarche est régulièrement entreprise après l'achat d'un bâtiment, un changement de propriétaires et/ou un changement d'utilisation[19] ;
- dans certains cas des financements conséquents sont mobilisés et/ou disponibles lors de changement de propriétaire (achat, don, succession, …) et lors de changement d'utilisation ;
- l'introduction d'une obligation de rénovation lors de l'achat ou d'un changement d'utilisation favorise la prise en compte des dépenses de rénovation énergétique dans l'établissement du plan de financement global et encourage les acheteurs/propriétaires à tenir encore davantage compte de la performance énergétique du bâtiment au moment de l'achat / du changement d'utilisation ;

---

[16] Ces exigences visent à améliorer les systèmes de chauffage et de climatisation dès leur conception et à les entretenir pour qu'ils fonctionnent de manière optimale et polluent le moins possible, à vérifier que les installations ne présentent aucun danger tel qu'un risque d'intoxication au monoxyde de carbone et à améliorer le confort de vie des occupants d'un bâtiment.

[17] Le contrôle périodique des chaudières consiste en un nettoyage de tous les composants de la chaudière et du système d'évacuation des fumées, le réglage du brûleur et la vérification de la conformité aux exigences PEB.

[18] La réception PEB est un document officiel qui garantit le bon fonctionnement d'une nouvelle installation (régulation, isolation, tirage de la cheminée, etc.). La réception PEB permet entre-autre de mieux limiter les émissions CO_2 de l'installation, ainsi que sa consommation.

[19] La Confédération flamande de la construction a constaté que 50% des nouveaux propriétaires rénovent (dans une certaine mesure) dans la première année suivant l'achat et 75% dans les trois ans (source : PNEC, p.302).

- les cas de changement de propriétaire ou d'utilisation et de changement de locataire sont des moments opportuns pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique en raison de la vacance momentanée du bien immobilier.

La législation actuelle ne tenant pas compte des moments charnières, une réflexion doit être menée sur les outils à mettre en place et ressources à mobiliser pour déclencher la décision de rénover dans le sens d'une amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments.

Encadré 1-3 : Eviter un désengagement des propriétaires et une crise immobilière

Chaque Région prévoit dans sa stratégie de rénovation respective d'instaurer des exigences de performance énergétique plus strictes, voir des obligations de rénovation[20]. Dans le contexte de l'introduction d'obligation de rénovation, la question de la compréhension et de l'acceptabilité sociale est un élément central du débat. Et ce, car l'introduction d'une obligation de rénovation peut se heurter à un certain nombre de problématiques, si elle ne prend pas en compte, entre autres :

- **Le droit à la propriété**

  Certains propriétaires considèrent qu'ils sont les seuls à pouvoir prendre des décisions concernant leur bien immobilier (« droit de propriété »). L'Art. 544 du Code civil stipule d'ailleurs que le propriétaire a le droit de jouir de son bien de la manière la plus absolue, pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements. Mettre en place une obligation de rénovation pourrait dès lors être perçu comme inacceptable pour certains propriétaires.

  Certains propriétaires n'ont de plus pas connaissance des bénéfices qu'ils pourraient tirer d'une rénovation énergétique et risquent par conséquent de refuser de s'inscrire dans la dynamique encouragée par l'introduction d'une obligation de rénovation.

- **Le droit au logement**

  De nombreux propriétaires, en situation de précarité ou non, ne sont pas en mesure d'assumer les coûts liés au remboursement des investissements requis pour la rénovation énergétique de leur bâtiment et n'ont pas accès à des moyens suffisants pour préfinancer un prêt ou des travaux. Outre les propriétaires qui n'ont pas les ressources nécessaires pour financer une rénovation, certains propriétaires bailleurs ne sont pas disposés à financer une rénovation et préfèreront vendre leur bien locatif, plutôt que de le rénover (cf. Encadré 2-2). Une obligation de rénovation généralisée mal conçue risque d'obliger les propriétaires, dans l'impossibilité de financer les travaux ou qui n'y sont pas disposés, à vendre leur bien immobilier, ce qui va à l'encontre du droit à un logement décent et abordable.

  Dans un contexte général de pénurie de logements, le retrait de certains biens du marché et/ou la perte de valeur des « passoires énergétiques » se fera au détriment des plus pauvres et des personnes âgées/retraités.

La mise en place de réglementations trop contraignantes peut dès lors réduire le soutien de la population aux politiques réglementaires, ce qui risque d'entrainer un report des travaux nécessaires et un désengagement des propriétaires. L'affluence de biens sur le marché qui en résulterait et la demande limitée vu les coûts de la nécessaire rénovation énergétique risquent de plus d'entrainer une chute des prix de l'immobilier et de créer une crise immobilière.

[20] Pour plus de détails sur les obligations rénovation annoncées par chaque Régions dans leur stratégie respective de rénovation à long terme, le secrétariat a rédigé des notes documentaires (à retrouver sur le site du CCE).

1.2 Des freins administratifs et juridiques encore bien présents

Indépendamment des exigences de performance énergétique (cf. point 1.1), il existe en Belgique un certain nombre de freins administratifs et juridiques à la bonne réalisation de travaux, tels que :

1.2.1 Des délais d'obtention de permis trop longs

Malgré les réformes mises en place dans chacune des Régions du pays[21], les longs délais d'obtention et les retards des procédures judiciaires (procédures de recours) relatifs aux permis de construire et aux permis d'urbanisme sont un frein à l'investissement dans le secteur de la construction, notamment pour la rénovation du parc immobilier existant. Et ce frein concerne non seulement les projets bureaux ou d'implantations commerciales petites ou grandes, mais aussi de plus en plus de projets de construction de logements.

Selon une enquête de septembre 2020 de l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (UPSI)[22], plus de cinq millions de mètres carrés de terrain à bâtir en Belgique sont en attente d'un permis qui ne leur est pas délivré en raison de procédures lentes et complexes, mais aussi de multiples recours. Selon l'enquête, la durée d'attente moyenne pour la délivrance d'un permis de bâtir (avec recours) s'élevait, avant la crise sanitaire, à 39 mois en Flandre (soit 3 ans et 3 mois), 42,5 mois en Wallonie (soit 3 ans et 6,5 mois) et 62 mois à Bruxelles (soit 5 ans et 2 mois). Le délai moyen d'octroi de permis sans recours avant la crise sanitaire s'élevait à 31 mois à Bruxelles, 20,5 mois en Wallonie et 20 mois en Flandre, tandis que le délai des recours s'élevait à 31 mois à Bruxelles, 22 mois en Wallonie et 19 mois en Flandre. La Commission européenne[23] estime que le contrôle judiciaire dans les affaires de permis de construire prend respectivement 34 mois à Bruxelles, 28 mois en Wallonie et entre 16 (première instance) et 26 (en appel) mois en Flandre. Selon l'enquête de l'UPSI, la proportion de procédures de recours est particulièrement importante à Bruxelles : 42% contre 28% en Wallonie et 39% en Flandre. La faible proportion de recours en Wallonie s'explique selon l'UPSI par la moindre densité de bâtiments (et donc la moindre proximité de voisins mécontents).

Il est également à noter que, selon l'enquête de l'UPSI, la crise liée au coronavirus a encore allongé les délais de 6,5 mois à Bruxelles, de 5,5 mois en Wallonie et de 5 mois en Flandre. Dans deux dossiers sur cinq (42%) introduits à Bruxelles, il faut en moyenne cinq ans et huit mois pour obtenir un permis, avec des pics pouvant grimper jusqu'à 11 ans et plus.

---

[21] À Bruxelles, la récente réforme du code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) a instauré des délais de rigueur pour l'instruction des demandes de permis d'urbanisme. En Flandre, la dématérialisation des permis de construire est en cours. En Wallonie, la réforme du code de l'aménagement du territoire a permis de réduire les délais d'obtention d'un permis de construire. Source : European Commission (2020). Country Report Belgium 2020, SWD 2020/500 final.

[22] Philippe Coulée (2020), Dix ans et d'avantage pour obtenir un permis, L'Echo, 06 octobre 2020 (lien).

[23] Source : European Commission (2020). Country Report Belgium 2020, SWD 2020/500 final, p. 59, 64.

Tableau 1-1 : Délai moyen entre le dépôt de permis et le début du chantier après un éventuel recours

	Bruxelles	Wallonie	Flandre
Permis	31 mois	20,5 mois	20 mois
Recours	31 mois	22 mois	19 mois
% recours	42%	28%	39%
Retard dû à la crise sanitaire	6,5 mois	5,5, mois	5 mois
Durée totale	68,5 mois	48 mois	44 mois

Source : Enquête 2020 UPSI

Cette lenteur des procédures en matière d'octroi de permis de bâtir et de permis d'urbanisme - qui affecte non seulement la durée de nombreux projets immobiliers mais également la création d'emplois, les recettes de l'État et l'envie d'entreprendre en Belgique - peut s'expliquer en grande partie par une manque de ressources allouées à la justice administrative et à un manque de numérisation des administrations à tous les niveaux de procédure.

1.2.2 L'impossibilité juridique d'isoler les bâtiments par l'extérieur

L'isolation des bâtiments par l'extérieur présente de nombreux avantages[24] et est l'une des techniques les plus efficaces pour réduire la consommation énergétique des bâtiments. Or, dans certaines régions du pays, il est impossible, dans de nombreux cas, d'isoler un bâtiment par l'extérieur en zone urbaine car l'isolation empiète sur la voirie publique (trottoir) ou sur la propriété voisine. Les travaux sont interdits par les règles d'urbanisme ou deviennent entièrement tributaires du bon vouloir du voisin. Cette problématique peut être partiellement résolue par le biais des autorisations d'occupation privative du domaine public autorisant un propriétaire à empiéter du nombre de centimètres requis pour son isolation. Cependant, une permission de voirie peut être révoquée pour un motif d'intérêt général sans préavis ni indemnité. De plus, cette autorisation est personnelle et n'est donc pas cédée lors d'un changement de propriétaire. Elle reste donc une alternative incertaine pour les propriétaires désireux de réduire le bilan énergétique de leur habitation.

1.2.3 La protection du patrimoine

La réglementation patrimoniale et la prise en compte du patrimoine des bâtiments nécessitent de faire des compromis. Les façades protégées constituent par exemple encore une barrière esthétique pour laquelle il n'existe peu ou pas de solutions techniques adaptées à ce jour. Afin d'améliorer la performance énergétique du parc bâti belge, il sera nécessaire de trouver des solutions techniques afin de rénover ces bâtiments tout en préservant leur valeur patrimoniale.

1.2.4 Des processus administratifs de contrôle peu efficaces et coûteux

Que ce soit en matière de certification, de publication, d'exigences PEB ou encore de réglementation PEB des systèmes de chauffage et de climatisation, l'administration compétente dans chaque région réalise des contrôles aléatoires pour vérifier le respect du cadre règlementaire, ainsi que les qualifications des professionnels agréés. Et inflige les sanctions correspondantes en cas d'infraction.

Les administrations compétentes ne disposent toutefois pas de ressources financières, humaines et technologiques suffisantes pour mener à bien leur mission. Sans outils et ressources adaptés, les

[24] L'isolation par l'extérieur permet de supprimer les ponts thermiques, de mettre le mur à l'abri du gel et des variations de températures extérieures, et de protéger le mur de la pénétration des pluies. L'inertie thermique du mur existant reste accessible, améliorant le confort des occupants, et les finitions intérieures ne sont pas modifiées.

processus administratifs liés aux contrôles du respect de la législation et à l'application des sanctions en cas de non-respect de celles-ci s'avèrent souvent compliqués et coûteux pour les administrations compétentes. De nombreuses infractions passent de plus entre les mailles du filet et la législation n'est pas toujours correctement appliquée.

1.2.5 La démolition-reconstruction, un cadre flou

Selon le Centre scientifique et technique de la construction[25], environ 5 à 10% du parc immobilier belge est dans un état tel qu'il n'est pas possible d'obtenir une performance acceptable après rénovation pour différentes raisons techniques ou économiques. Il est important de clarifier ce qu'il adviendra de ces bâtiments dont les performances se situent en dessous des exigences requises et pour lesquels la réalisation des travaux de rénovation ne permettrait de réaliser qu'un bénéfice minimal. L'option de la démolition-reconstruction est pourtant rarement encouragée pour ces bâtiments et le cadre en matière de de démolition/reconstruction (par ex. afin d'en réduire l'impact environnemental global) reste flou en Belgique.

1.2.6 Un manque de statistiques détaillées et exhaustives sur les caractéristiques du stock bâti belge

Afin de pouvoir mettre en place une stratégie de rénovation efficace, une bonne connaissance du parc de bâtiments est essentielle en vue d'identifier les sources d'économies d'énergie et de déterminer les priorités des actions de rénovation à réaliser en vue d'engendrer des réductions de la consommation énergétique du parc belge. Le monitoring des progrès réalisés en matière de performance énergétique des bâtiments est par exemple nécessaire pour suivre l'évolution de l'état du parc belge et prendre les mesures nécessaires en vue d'atteindre les objectifs poursuivis.

Or à ce jour, la connaissance du parc immobilier belge est encore insuffisante (taux de pénétration des certificat PEB insuffisant, en particulier en ce qui concerne le secteur tertiaire) et non centralisée (entre les régions, mais également au sein des régions). Même si des opérations ont été lancées par les pouvoirs publics pour établir le cadastre du stock bâti, les données existantes sont souvent insuffisantes, relativement imprécises et parfois peu fiables.

Un constat également valable pour le parc locatif et les copropriétés

Ce constat d'un manque de données fiables est valable tant pour les données cadastrales générales (typologie du logement, dégrée de rénovation énergétique, ampleur des rénovations, etc.) que pour les données spécifiques au parc locatif et aux copropriétés. Peu de données spécifiques au parc locatif et au parc des copropriétés sont disponibles au niveau national en Belgique et la situation du marché locatif diverge fortement d'une Région à l'autre, d'une province à l'autre et d'une commune à l'autre, ce qui complexifie l'analyse de ces marchés. Il n'existe par exemple pas d'inventaire national ou régional exhaustif sur la performance énergétique des logements mis en location en Belgique, les bases de données PEB ne permettent pas de faire la distinction entre le parc de logements occupés par leur(s) propriétaire(s) et le parc locatif. De plus, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de base de données centralisée qui permet d'avoir une image fidèle du marché locatif (baux, loyers, garanties, état des lieux, PEB, permis, profil des bailleurs, etc.) et des copropriétés (statut des occupants, état des lieux, PEB, …). En outre, les données disponibles pour le parc privé ne sont pas toujours précises et peuvent varier d'une base de données à l'autre. Les données de Census 2011[26] enregistrent par exemple un écart parfois important avec les données cadastrales[27] de la même année. Une des explications avancées par le SPF Economie[28] porte sur le phénomène de subdivision « sauvage » (non-

[25] CSTC. (2016). Edition spéciale : La rénovation énergétique des bâtiments. Contact, Janvier 2016, n°49, p.36.
[26] Cf. https://census2011.fgov.be/info/info_fr.html.
[27] Cf. https://statbel.fgov.be/fr/themes/construction-logement/parc-des-batiments#news.
[28] SPF Economie – DG Statistique, Workshop Census "Création d'une base de données logement ».

déclarée au cadastre) de maisons en plusieurs appartements, phénomène particulièrement présent dans les centres urbains.

1.3 Un manque d'information et d'accompagnement des propriétaires et des autres acteurs dû à …

L'information, la sensibilisation et l'accompagnement de tous les acteurs sont les clés de la réussite d'une transition vers un parc de bâtiment à consommation quasi nulle. Dans le contexte de la rénovation énergétique, chaque acteur (particuliers, propriétaires, locataires, maîtres d'ouvrage professionnels, concepteurs ou entrepreneurs, architectes, notaires, agents immobiliers, copropriétés, …) doit pouvoir bénéficier d'une information et d'un accompagnement spécifiques et individualisés, à toutes les étapes d'un processus de rénovation. Et ce, pour chacune de ses facettes : technique, administrative et financière. Bien que des structures d'information et d'accompagnement des particuliers, des entreprises et des professionnels du bâtiment soient déjà en place dans les trois régions du pays, une des principales barrières qui limitent la prise de décision de rénovation est le manque d'information et de connaissance des acteurs (propriétaires, locataires, professionnels du bâtiment, etc.) sur :

- les avantages potentiels d'une rénovation énergétique, notamment en termes de confort, de qualité de vie, de gain énergétique, de réduction de la facture énergétique, etc. ;
- l'état des bâtiments en matière d'énergie, de durabilité, etc. ;
- la complexité intrinsèque de la rénovation : comment rénover ? par où commencer ? quels travaux effectuer en premier ? ;
- les coûts et les investissements nécessaires à la rénovation énergétique ;
- la disponibilité d'aides publiques.

1.3.1 … Un certificat de performance énergétique incomplet et peu fiable qui peine à se déployer

Selon la Commission européenne[29], les certificats de performance énergétique (ou certificats PEB) et leur disponibilité dans des bases de données accessibles améliorent la transparence de la performance du parc immobilier. S'il est bien conçu, cet instrument peut avoir un impact fondamental en termes de diffusion d'information :

- dès lors que la performance énergétique des immeubles mis en vente/en location est connue, cela devrait amener à une décote sur le marché des immeubles à faible performance énergétique, ce qui est susceptible d'inciter les propriétaires à effectuer des travaux améliorant cette performance, pour mieux rentabiliser leur bien ;
- dès lors que les parties contractantes sont informées sur les travaux à réaliser pour améliorer la performance énergétique, cela leur permettra d'estimer le coût de ces travaux, ce qui devrait donner davantage d'objectivité à la décote des biens à faible performance.

Le certificat PEB est toutefois confronté à certaines faiblesses qui limitent son déploiement et par conséquent son impact sur la rénovation du parc immobilier :

---

[29] European Commission (2020), A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs improving live, COM 2020/662 final, p.29.

Une obligation de certification limitée et un audit énergétique non obligatoire

L'article 11 de la Directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) stipule qu'un certificat PEB est obligatoire pour « *tous les bâtiments ou unités de bâtiment* (résidentiels) *construits, vendus ou loués à un nouveau locataire* »[30]. La certification de la performance énergétique des bâtiments non résidentiels est volontaire. Cette législation européenne a été transposée dans les trois régions du pays[31]. Les bâtiments résidentiels sont ainsi soumis dans les trois Régions à une obligation de certification en cas de nouvelles constructions, de mise en vente/location de biens existants et lors de la réalisation de tout type de travaux soumis ou non à un permis. Dans certaines Régions, l'obligation va plus loin et s'étend à une partie du parc non résidentiel. Quoi qu'il en soit, sur l'ensemble du territoire belge, l'obligation de certification ne concerne pas l'ensemble du parc bâti. Il résulte de cette obligation de certification limitée que bon nombre de bâtiments en Belgique ne possèdent pas encore de certificat PEB.

Cette obligation concerne de plus uniquement la possession d'un certificat PEB. La réalisation d'un audit énergétique qui mène à des recommandations personnalisées relatives aux travaux de rénovation énergétique à entreprendre pour atteindre une consommation quasi-nulle n'est à l'heure actuelle pas obligatoire. L'audit énergétique est réalisé dans les trois Régions du pays uniquement sur base volontaire.

Un manque de fiabilité du diagnostic énergétique

L'une des raisons pour laquelle l'attractivité des certificats PEB vis-à-vis des propriétaires de biens immobiliers reste limitée est le manque de fiabilité du diagnostic de performance énergétique :

- Les prix demandés pour la réalisation d'un certificat PEB peuvent varier énormément d'un prestataire à l'autre, ce qui peut révéler un abus de la part des prestataires et diminuer la confiance des propriétaires ;
- Il arrive que des propriétaires se mettent d'accord avec un auditeur sur un certificat par défaut (parfois même sans audits énergétiques physiques - par ex. par téléphone) afin d'obtenir le certificat PEB requis par la loi à moindre coût ;
- Il est fréquent que certains opérateurs agréés délèguent leur travail à des sous-traitants moins qualifiés et moins contrôlés ;
- En l'absence de contact visuel, de test (y compris destructif, comme par ex. un trou dans une plaque de plâtre pour montrer la présence d'un isolant) ou encore de preuves acceptables (demande de prime à l'énergie, test d'étanchéité, facture originale attestant des performances énergétiques, …), ce sont des valeurs par défaut, souvent pénalisantes, qui sont prises en compte dans la procédure de certification. Ainsi deux bâtiments identiques, mais dont l'un est bien documenté par des preuves acceptables et l'autre pas, ne recevront pas le même label énergétique.

Il résulte de ces pratiques un certificat qui ne permet pas de donner une information claire, complète et objective au candidat acquéreur et/ou locataire. La qualité et la tarification variable et peu équitable des certificats PEB érodent de ce fait la confiance des propriétaires dans cet outil.

---

[30] A une exception près, lorsque le bâtiment est acquis en vue d'être démoli. Dans ce cas, l'accusé de réception de la demande de permis de démolir doit être joint à la convention de vente.

[31] Pour plus d'information sur mesure existante et à venir en matière de certification énergétiques des bâtiments, le secrétariat a rédigé des notes documentaires (à retrouver sur le site du CCE).

Un diagnostic incomplet, ne tenant pas compte des préoccupations des propriétaires

Lors de la prise de décision d'entamer des travaux de rénovation, les ménages sont essentiellement motivés par des aspirations non quantifiables (telles que l'atteinte d'un meilleur confort, les préoccupations esthétiques et de design, la recherche de prestige et de bien-être, etc.), et non par l'amélioration des performances énergétiques du bâtiment. En outre, si les ménages ne se sentent pas toujours concernés par leur impact environnemental, tous se préoccupent de l'impact de leur consommation énergétique sur leur portefeuille.

Or, le certificat PEB, dans sa forme actuelle, se focalise presque uniquement sur les aspects énergétiques du bâtiment et ne couvre pas les aspects liés au confort, au bien-être et à la santé des occupants du bâtiment, ni les aspects financiers de la rénovation. Ces éléments sont pourtant des facteurs décisionnels importants de la rénovation énergétique.

Dans sa forme actuelle, le certificat de performance énergétique n'intègre de plus pas de scénario de « rénovation durable »[32], ni de scénario « démolition-reconstruction ».

Des recommandations automatiques et peu attractives

Les mesures d'amélioration de la performance énergétique incluses dans le certificat PEB sont émises de manière automatique par le logiciel de certification sur base des données encodées par le certificateur PEB. Il en résulte que ces mesures sont souvent limitées ou trop générales et ne tiennent pas compte des projets de vie des propriétaires. Les informations incluses dans le certificat PEB sont par ailleurs présentées de manière peu lisibles, peu compréhensibles et peu attractives.

1.3.2 … Une information décentralisée, difficilement accessible

Les propriétaires rencontrent souvent certaines difficultés à percevoir les intérêts des projets de rénovation, à assumer les aspects techniques, administratifs et logistiques que représentent un tel chantier dans leur bâtiment et à réunir le budget (parfois très conséquent) pour réaliser les travaux. Ces difficultés de perception sont notamment la conséquence du morcellement des mécanismes de soutien. La complexité de leur répartition entre les différents niveaux de pouvoir et les différentes administrations publiques complexifient l'analyse financière et découragent les propriétaires d'entreprendre les démarches de rénovation.

De nombreuses données et informations relatives aux bâtiments sont collectées (certificats PEB, attestations de contrôle des installations de chauffage, primes énergie, attestations de sol et les permis d'environnement, données cadastrales, permis d'urbanisme) par diverses administrations, au sein d'une même région ou même par différentes entités. L'absence de centralisation de l'information permettant de clarifier les options et de mettre en lien l'offre et la demande complique la démarche du citoyen.

La centralisation de l'historique d'un bâtiment, de l'ensemble des informations techniques, administratives et financières liées au bâtiment peut pourtant permettre d'informer, de sensibiliser et d'accompagner les propriétaires lors de leur démarche de rénovation profonde de simplifier les procédures administratives entre les différents acteurs (propriétaires, professionnels du bâtiments, administrations, etc.), de faciliter le contrôle du respect de certaines obligations légales, d'améliorer

[32] Au-delà de la consommation directe d'énergie, le bâti a un impact environnemental potentiellement considérable notamment en termes de consommation de ressources et d'émissions indirectes. Un scénario de « rénovation durable » ne se focalise pas uniquement l'amélioration des performances énergétiques du bâtiment (et la santé et le confort de ses usagers), mais inclut aussi des recommandations concernant les dimensions environnementales de la rénovation au sens large : limitation des ressources primaires, impact des matériaux, gestion du cycle de l'eau, développement de la biodiversité sur la parcelle, etc.

les connaissances du parc de bâtiment et de faciliter la prise de décision en matière de démolition-reconstruction.

1.3.3 … L'oubli de certains groupes-cibles

Les groupes-cibles (publics vulnérables, propriétaires-bailleurs, locataires, copropriétaires, …) sont moins réceptifs aux campagnes de communication classiques, en raison de :

Trop grande passivité des mécanismes d'information, de soutien et d'accompagnement

Les modèles actuels d'information, de soutien et d'accompagnement des citoyens en matière de rénovation (par ex. guichet énergie) qui consistent à atteindre les individus intéressés par l'entame de démarche de rénovation s'avèrent insuffisants : seuls les individus les mieux informés sur les primes et autres mécanismes d'aides se rendent aux guichets d'information. En conséquence, tout un pan de la population ne bénéficie pas de ces informations, ni de ces mécanismes.

De plus, les instruments actuels ne sont pas suffisamment conçus de manière à mobiliser l'ensemble des occupants d'une rue, d'un quartier, d'une commune (y compris ceux qui n'étaient pas intéressés ou qui ne se sentaient pas concernés par l'entame de travaux de rénovation) dans une spirale positive de rénovation énergétique.

Une fracture numérique accentuée par la numérisation des services publics

Certaines des nouvelles mesures envisagées par les différents gouvernements pour stimuler la rénovation profonde des bâtiments nécessitent un accès numérique (par ex. passeport du bâtiment). Or, certaines personnes se heurtent à des difficultés dans le cadre de la transition numérique, car elles n'ont pas les compétences, les ressources, les possibilités ou les préférences nécessaires pour avoir la capacité ou la volonté d'utiliser des applications et des appareils numériques[33]. On parle alors de fracture numérique, laquelle est étroitement liée au statut socio-économique des individus[34].

La numérisation des services publics en matière d'aide à la rénovation risque de mener à l'exclusion sociale de certains groupes de citoyens et d'accentuer la fracture numérique entre les « favorisés » et « défavorisés » numériques, ainsi que la fracture sociale entre les propriétaires « favorisés » et les propriétaires « défavorisés » dans leurs démarches de rénovation. Trop peu de canaux et/ou de personnes intermédiaires (digicoaches) sont désignés pour ceux qui éprouvent des difficultés dans le cadre des interactions numériques.

Une facture énergétique particulièrement complexe et difficilement compréhensible

Une étude de la Fondation Roi Baudouin[35] révèle que pour de nombreux consommateurs, la facture de gaz et d'électricité est un document particulièrement complexe et difficile à comprendre (factures annuelles interminables, impossibilité de retrouver certaines informations utiles, complexité des détails des coûts, multiplicité des mentions légales d'utilité variable, mentions obligatoires pour les fournisseurs). Les consommateurs qui éprouvent des difficultés à payer leurs factures d'énergie sont nettement moins enclins que les autres à considérer que ces factures sont claires et

---

[33] En Belgique, un habitant sur cinq ayant un faible revenu familial (21,5%) n'a jamais utilisé internet. Dans la catégorie des 55-74 ans, ainsi que chez les faiblement qualifiés, il s'agirait même d'une personne sur quatre (24%), selon le SPF Économie (2018).
[34] Conseil central de l'Economie (2020). Avis sur l'e-gouvernement, CCE 2020-0280.
[35] Fondation Roi Baudouin (2018), Simplifier la facture d'énergie (lien). Mêmes conclusions faites par l'étude de la Commission Européenne (2017). 2e étude de marché consommateurs sur le fonctionnement des marchés de détail de l'électricité pour les consommateurs de l'UE

compréhensibles[36]. Cette complexité de la facture entrave la sensibilisation du citoyen à sa consommation d'énergie.

1.4 Des instruments économiques et financiers insuffisants face au coût élevé de la rénovation énergétique

Le coût élevé des investissements liés à la rénovation énergétique en profondeur et le manque de moyens financiers disponibles constituent un autre des principaux obstacles à la prises de décision d'entreprendre des travaux de rénovation énergétique. Les instruments existants (primes, fiscalité, instruments de financement, etc.) ne permettent pas de lever cette barrière à la rénovation. Des instruments économiques, pour autant qu'ils soient bien conçus, peuvent pourtant être des instruments efficaces pour promouvoir les changements de comportements et/ou les investissements dans la rénovation des bâtiments existants. Ces instruments peuvent renforcer l'attractivité et la rentabilité - en réduisant le temps de retour sur investissement - des opérations de rénovations énergétiques et ainsi favoriser l'émergence d'un signal-prix, propice au passage à l'acte.

1.4.1 Le coût élevé des investissements liés à la rénovation énergétiques et manque de moyens financiers disponibles

Dans la plupart des études disponibles, le coût moyen estimé d'une rénovation profonde varie entre 47.055 et 100.000 euros[37]. Bien que des incertitudes sur le montant moyen d'une rénovation profonde subsistent[38], il est clair qu'une partie de la population belge (ménages économiquement faibles, personnes âgées, jeunes ménages, locataires, …) n'a pas accès à des moyens financiers suffisants pour se permettre de tels investissements. Une personne âgée, par exemple, peut en outre disposer des ressources nécessaires, mais ne pas percevoir l'utilité d'investir dans une rénovation en profondeur à son âge.

Le préfinancement des travaux subsidiés limite également souvent la réalisation de travaux énergétiques. L'octroi de primes prend par exemple la forme, dans les trois régions, d'un remboursement partiel des dépenses effectuées, la prime étant octroyée après la réalisation des travaux, moyennant la production de certains documents. Cela implique un paiement anticipé de la totalité des travaux de rénovation souvent coûteux par le demandeur. Certains ménages plus démunis, qui ne peuvent pas avancer de telles sommes, sont d'offices exclus du champ d'attribution. Pourtant, leur propension à vivre dans un logement à la performance énergétique faible et la part de leur budget allouée à l'énergie sont les plus fortes.

Les investissements dans les projets de rénovation profonde sont de plus caractérisés par un temps de retour élevé tant en termes d'économie d'énergie, de réduction de la facture énergétique et d'émissions carbone, d'amélioration du confort et de la santé (etc.), c'est-à-dire qu'ils ne sont rentables qu'à (très) long terme. Le SERV[39] estime en effet que le temps de retour d'un projet de rénovation

---

[36] Pour les ménages fragilisés, cette incompréhension présage souvent d'un enlisement administratif ou d'un non-recours à des droits tels que le tarif social et le recours au médiateur de l'énergie (Source : Fondation Roi Baudouin, 2018).

[37] Le quatrième plan d'action pour l'efficacité énergétique du gouvernement flamand mentionne 47.055 € comme coût pour une rénovation totale. Steunpunt Wonen donne une estimation moyenne du budget de rénovation d'environ 52.000 euros. L'estimation du coût moyen de la rénovation d'un logement (conforme avec les objectifs climatiques 2050) s'élève à 60.000 euros, selon la Banque national belge. Milieucentraal estime à 80.000 € le coût de rénovation d'un logement de 125 m² conforme à la neutralité carbone. Corenove évalue qu'une rénovation profonde coûte en moyenne entre 80.000 et 100.000 euros.

[38] Cela s'explique par le fait qu'il existe de nombreuses incertitudes. Le coût de rénovation dépend du type et de l'état de la maison, ainsi que des choix opérés concernant la stratégie de rénovation (bricolage ou non, collectivement ou non, neutralité climatique ou non, etc.), des éventuelles innovations pouvant réduire les coûts de rénovation et de la situation du marché

[39] SERV (2019), Klimmat- en Energiebeleid 2019-2024 van alpha tot omega, achtergrondrapport (lien).

profonde d'une habitation moyenne, sans aucune aide et/ou avantage fiscal, s'élève entre 45 et 64 ans.

1.4.2 Des incitants publics parfois mal calibrés et encore trop méconnus

Les incitants publics à la rénovation énergétique (primes, subventions, déductions fiscales, prêts à taux faible, …) qui sont utilisés pour inciter les ménages et les entreprises à améliorer la performance énergétique de leur bâtiment[40], peuvent représenter des leviers stratégiques parmi les instruments de politique énergétique et climatique, pour autant qu'ils soient bien conçus. Toutefois, dans la plupart des cas, les incitants publics actuels mènent encore trop souvent à des effets d'aubaine[41], ne stimulent pas suffisamment la rénovation profonde globale, ni les projets collectifs de rénovation et ne portent pas une attention suffisante aux groupes cibles.

… qui mènent encore trop souvent à des effets d'aubaines

Les incitants publics à la rénovation mènent encore trop souvent à des effets d'aubaine. Les aides publiques pour rénover ou réaliser des travaux d'économie d'énergie sont en effet encore octroyées dans certains cas :

- à des personnes qui auraient réalisé (une partie ou) la totalité desdits travaux même en l'absence de toute aide. Le fait de prendre uniquement le revenu brut imposable comme facteur permettant de moduler les aides accentue d'autant plus la création des effets d'aubaine non désirés. Avec la diversification salariale[42] mise en place pour certains travailleurs, les systèmes incitatifs basés uniquement sur le revenu brut imposable en deviennent même inéquitables. De plus, ces systèmes ne permettent pas non plus de tenir compte des revenus mobiliers et immobiliers de demandeurs de primes ;
- pour financer des travaux ayant pour but d'améliorer l'esthétique ou de mener à un sur-confort du bâtiment (par ex. le ménage à haut revenu qui souhaite chauffer sa piscine grâce à une pompe à chaleur). Les systèmes actuels ne permettent ainsi pas toujours d'assurer que les rénovations réalisées entrainent bel et bien une réduction significative de la consommation d'énergie et non uniquement une augmentation du confort.

Ces effets d'aubaine entrainent une allocation inefficace des ressources publiques et rend la politique d'incitation financière plus coûteuse pour les autorités publiques.

Encadré 1-4 : Portée sociale de l'effet d'aubaine

Il est important de souligner que l'effet d'aubaine n'a pas la même portée sociale selon la raison pour laquelle les travaux ont été réalisés. Il faut ainsi différencier les travaux nécessaires qui améliorent l'état de salubrité ou la performance énergétique du bâtiment (par ex. le ménage précaire dont la chaudière doit être remplacée car elle ne fonctionne plus), des travaux ayant pour but d'améliorer l'esthétique ou de mener à un sur-confort du bâtiment (cf. exemple de piscine supra). Si la première catégorie est bien la cible des aides publiques, on est en droit de se questionner sur la pertinence des aides octroyées à la deuxième catégorie. Il existe en effet une justification pour des aides publiques à destination des ménages à bas revenus qui font face à des contraintes de financement entrainant

[40] Pour plus de détails sur les systèmes de primes, les déductions fiscales sur les investissements économiseurs d'énergie et les prêts à taux faible mis en place et développés en Belgique, le secrétariat a rédigé des notes documentaires (à retrouver sur le site du CCE).

[41] L'effet d'aubaine se réfère au recours aux aides pour rénover ou réaliser des travaux d'économie d'énergie par des personnes qui auraient réalisé (une partie ou) la totalité desdits travaux même en l'absence de toute aide. Il en résulte une allocation inefficace des ressources et cela rend la politique d'incitation financière plus coûteuse pour les autorités publiques.

[42] C'est-à-dire les avantages extra-légaux (chèques repas, écochèques, options sur actions, voiture de société, téléphone portable, etc.) et les primes nettes qui font partie du package salarial et qui sont taxés différemment.

des difficultés à financer des investissements qui sont rentables par les économies d'énergies qu'ils génèrent.

... qui ne stimulent pas suffisamment la rénovation profonde globale et les projets collectifs de rénovation

Au-delà de la suppression des effets d'aubaine, il est également essentiel que les incitants financiers soient conçus de manière à veiller à ce que les travaux subsidiés répondent aux exigences fixées par les régions, soient cohérents avec les objectifs de long terme et mènent à un confort de l'habitation plus élevé. L'octroi d'une prime lorsque les gains énergétiques sont insuffisants n'a pas sens. Les systèmes de primes doivent être conçus de manière à augmenter l'ampleur des travaux de rénovation énergétique effectués par démarche et à stimuler la rénovation profonde, ainsi que les projets collectifs de rénovation (par ex. par quartier). Or, ces critères ne sont pas suffisamment pris en compte dans les conditions actuelles d'accès aux aides publiques.

… qui ne portent pas une attention suffisante aux groupes cibles

La distribution du take-up des incitants financiers (pourcentage des ménages qui utilisent les incitants disponibles) est assez inégalitaire. Les systèmes bénéficient majoritairement aux catégories de revenus moyens et supérieurs. Les ménages précarisés, les locataires et les copropriétés n'utilisent que marginalement les (ou n'ont pas accès aux) incitations financières mises à disposition pour stimuler la rénovation énergétique des bâtiments. Ceci découle de plusieurs constats :

- L'ampleur des tâches administratives et l'opacité de l'information disponible peuvent être des freins aux demandes de primes, et consécutivement à la décision d'entreprendre des travaux de rénovation ;
- La communication est uniquement axée sur l'existence des aides publiques pour réaliser des travaux de rénovation et n'informe pas sur les effets escomptés des travaux de rénovation, notamment en termes de réductions de facture de chauffage et d'amélioration du confort du bâtiment, qui sont pourtant des arguments pesant dans les décisions d'investissement ;
- Les politiques d'information, de communication et d'accompagnement relatives aux incitants financiers sont uniquement axées sur les ménages et oublient les professionnels du bâtiment. Il peut de ce fait arriver que certains entrepreneurs ne connaissent pas suffisamment les réglementations et les procédures (par ex. de demande de prime[43]) en vigueur et risquent consécutivement d'induire en erreur les demandeurs.

… qui sont complexes à comprendre et à gérer pour les demandeurs et professionnels de la construction

Le montant des primes varie d'une année à l'autre et n'est pas simple à comprendre ou à gérer pour les demandeurs (potentiels) et les professionnels du secteur de la construction. Les demandeurs peuvent ressentir un certain sentiment d'injustice quand elles rentrent leur dossier une année où les primes sont plus basses que les autres années. Les incertitudes liées aux fluctuations des primes peuvent contrarier la capacité de prévision des entreprises. Des modifications trop fréquentes du système peuvent dès lors avoir des conséquences fâcheuses pour les demandeurs et les professionnels de la construction, rendre les aides peu lisibles, et décourager l'entame de démarche de rénovation.

[43] Ils peuvent, par exemple, affirmer que le montant des primes dépend de la date de demande des primes alors que les primes sont accordées selon la date de rentrée du dossier complet, après les travaux. Par conséquent, si un retard a lieu dans le chantier ou pour des raisons administratives, le montant des primes n'est pas celui auquel le demandeur pensait avoir droit.

1.4.3 Une fiscalité immobilière peu incitative en matière de performance énergétique

Dans la plupart des cas et des Régions, la fiscalité immobilière belge ne privilégie pas l'acquisition de bâtiments performants sur le plan énergétique, la mise en œuvre de travaux améliorant la performance énergétique lors de l'acquisition d'un bien mal isolé, la rénovation profonde ou encore les opérations de démolition-reconstruction, du moins lorsque cela est préférable.

Une base fiscale caduque qui ne tient pas compte de la performance énergétique et qui peut entraîner des effets pervers

Le revenu cadastral (RC)[44], qui constitue la base pour la perception du précompte immobilier et pour la détermination des revenus immobiliers imposables[45] à l'impôt des personnes physiques, pose deux problèmes majeurs :

- Il pose d'une part un problème de conformité. Bien que la loi prévoie une réévaluation des revenus cadastraux tous les 10 ans au cours d'une péréquation générale (art. 487 CIR 92), le RC n'a pas été révisé depuis 1975. Depuis l'année de revenus 1991, l'évolution des prix se reflète dans le RC via l'index de santé. Or en moyenne, les loyers perçus à l'heure actuelle sont plus élevés que le revenu cadastral sur la base duquel les propriétaires continuent d'être taxés[46]. Malgré le mécanisme d'indexation, le revenu cadastral est sous-évalué. Les critères de la matrice cadastrale qui décrivent chaque bien immobilier n'ont de plus pas évolué depuis 1975 et sont pour certains devenus obsolètes.
- Il pose d'autre part un problème d'équité horizontale, en ce qu'il ne reflète pas correctement l'importance de la performance énergétique et le confort moderne, les éléments d'amélioration du logement, de performance énergétique et de confort apparus après 1975 n'étant pas pris en considération[47]. Deux habitations d'un même quartier, mais qui se différencient sur leur niveau de performance énergétique ou d'équipement moderne, se voient dès lors attribuer un même revenu cadastral. De même, l'évolution des quartiers depuis 1975 n'est pas prise en compte. Or, certains quartiers ont vu leur valeur augmenter, tandis que d'autres ont connu l'effet inverse.

Le revenu cadastral peut néanmoins être soumis à une révision cadastrale, c'est-à-dire être modifié en cas de travaux, ce qui peut avoir des effets pervers. La visite de l'administration pour accorder un permis de bâtir, régulièrement demandé pour réaliser des travaux de rénovation, entraîne souvent la réévaluation du revenu cadastral. Bien que certains investissements dans les économies d'énergie n'influencent pas le RC[48], la crainte des propriétaires de se voir soumis à une révision cadastrale suite à l'entame de travaux de rénovation (même énergétique) peut décourager les propriétaires à améliorer la qualité et la performance énergétique du logement. Ils auront par exemple tendance à ne pas

---

[44] Le revenu cadastral (RC) est un revenu fictif qui correspond au revenu annuel moyen net qu'un immeuble procurerait à son propriétaire s'il était mis en location. Il s'agit donc de la valeur locative moyenne nette d'un an du bien au moment de référence (art. 471 CIR 92). Jusqu'à présent, ce moment de référence est le 1er janvier 1975.

[45] Le bailleur n'est pas taxé sur les loyers effectivement perçus mais sur base d'un pourcentage du RC indexé.

[46] Le Conseil supérieur des finances avait établi ce ratio à 3,21 en 1996, les loyers ayant augmentés plus vite que l'index de santé

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

[48] Une distinction est opérée entre les transformations qui améliorent le confort de l'habitation et les mesures d'économie d'énergie. Les investissements suivants n'induisent par exemple pas d'augmentation du RC : l'installation de panneaux photovoltaïques, l'installation d'un boiler solaire, l'isolation du toit, des murs et des sols, le remplacement d'un simple vitrage par un double ou triple vitrage, l'installation d'une chaudière qui produit aussi de l'électricité (micro-cogénération), l'installation de vannes thermostatiques, l'installation d'une pompe à chaleur, le remplacement d'une ancienne chaudière par une chaudière plus performante, la transformation d'une maison en une maison passive économe en énergie, etc. (cf. Circulaire n°3/2010 du 22 février 2010 relative à la réévaluation des revenus cadastraux comme conséquence des mesures fiscales en matière d'économie d'énergie).

entreprendre des travaux ou à les masquer, pour éviter une hausse de son RC. D'autres effets pervers peuvent en outre en découler, comme l'augmentation du travail au noir. Des transformations modifiant la valeur du bien peuvent ainsi ne pas avoir été enregistrées auprès de l'administration et des propriétaires de logement de valeur identique, placés dans les mêmes conditions, ne sont par conséquent pas toujours taxés de la même façon.

Un précompte immobilier et des droits de mutation qui ne tiennent pas compte de la performance énergétique

Excepté dans une région du pays, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement, les droits de donation et les droits de succession ne tiennent pas compte de la performance énergétique du bâtiment et ne favorisent pas sa rénovation en profondeur.

Un déséquilibre fiscal entre le marché primaire et le marché secondaire

L'une des différences principales entre le marché primaire (nouvelles constructions) et le marché secondaire (bâti existant) se situe au niveau de la fiscalité du logement. En Belgique, différents taux sont appliqués entre la fiscalité du bâti neuf et celle de la rénovation :

- outre les charges fiscales existantes liées au transfert de propriété, la construction et l'achat d'un bien immobilier neuf (c'est-à-dire d'un bien vendu dans les deux ans de sa première occupation) sont soumis à un taux de TVA plein de 21% ;
- l'acquisition d'un bien immobilier existant/ancien est soumise uniquement à des droits d'enregistrement, qui oscillent entre 6% et 12,5% selon les Régions et la situation de l'acheteur ;
- les travaux de rénovation bénéficient d'un taux de TVA réduit de 6% au lieu de 21%[49] ;
- les opérations de démolition-reconstruction sont soumises à un taux de TVA plein de 21%, sauf dans 32 zones urbaines qui bénéficient d'un taux de TVA réduit de 6%. Il est à noter que le taux de TVA réduit de 6% applicable à la démolition et à la reconstruction de bâtiments a été étendu temporairement à l'ensemble du territoire belge, du 1er janvier 2021 jusqu'au 31 décembre 2022, sous certaines conditions.

Le marché primaire est donc désavantagé par rapport au marché secondaire sur le plan fiscal. Les charges fiscales pesant sur le marché primaire représentent environ 45,1 % du coût total d'un projet de construction neuve. Or les constructions neuves sont soumises à des normes énergétiques plus strictes qui garantissent une meilleure efficacité énergétique, mais qui entrainent une hausse de leur prix. Le marché primaire est donc désavantagé par rapport au marché secondaire, non seulement sur le plan fiscal mais également sur le plan normatif.

1.4.4 Des outils de financement inadaptés

La rénovation des bâtiments résidentiels et tertiaires est principalement à la charge des acteurs privés, mais nécessite aussi dans diverses circonstances[50] l'intervention des pouvoirs publics. À ce titre, la méconnaissance par les acteurs publics et privés des nombreuses possibilités de financement existantes au niveau européen, de même que l'absence au sein des régions de mécanisme de financement spécifique pour la rénovation énergétique des bâtiments, constituent autant de barrières à la rénovation du parc immobilier privé belge.

---

[49] Ce taux réduit peut être appliqué pour toute habitation d'au moins 10 ans, utilisée à titre principal comme logement privé et dont les travaux exécutés sont facturés directement au consommateur final (propriétaire, usufruitier, locataire, …).

[50] Lorsque les publics ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour assurer la rénovation énergétique, lorsque des économiques d'échelles importantes peuvent être réalisées, lorsque le marché est défaillant, etc.

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 investissement[51] 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 réalisées[52] - 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 participant 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 société[53] 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 Baudouin[55] estime que 21,7% des ménages belges ont été touchés, en 2017, par au moins une forme de précarité énergétique[56]. Selon l'étude de la CREG[57], 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), Accroitre 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 européenne[58], la Belgique fait face à une pénurie d'environ 20.000 travailleurs dans le secteur de la construction chaque année. Le Mémorandum de la Confédération Construction[59] 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'accentuer 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 européenne[61], « *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, maitriser de nouveaux outils (comme par ex. le passeport bâtiment[62]) 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), Mémorandum : 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 rénovation[63], 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 professionnels[64].

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 européenne[65], 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 énergétiques, le savoir-faire des entreprises de rénovation et dans les résultats obtenus suite à ces travaux de rénovation énergétique. Plusieurs pistes (non-exhaustives) peuvent évoqués 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 live, 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 publique[66], 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 Baudouin[67], le patrimoine des sociétés de logement social[68] 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 Baudouin[69], 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'entretemps, 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 nationale[71]. 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 propriétaires[72]. 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 apparaitront 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 faillure ») 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-propriétaire » résulte du fait que la charge d'investissement repose sur le propriétaire du bien, alors que c'est l'occupant – c'est-à-dire le locataire - qui bénéficiera des principaux bénéfices de l'opération, à savoir un confort accru et une facture énergétique réduite[73]. 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 efficients 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 » temporel[74]. 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 efficients, 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'efficience énergétique des bâtiments ne se rentabilisent que sur le long, voire très long terme). La mobilité des locataires étant souvent plus élevées que celle des propriétaires occupants, la difficulté de temporalité par rapport aux décisions potentielles d'investissement est accentuée[75].

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 connait une pression démographique avec un 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 Economie[76], 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'autre[78]. 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 rénvation 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 Belgique[79], 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 euros[80]. Diverses études[81] 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 richthuurprijzen, 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 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 soit les dommages pour ce dernier et une indemnité n'est due au locataire que si la durée des travaux dépasse 40 jours[82]. 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 inexistantes[83]. 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 disponibles[84], 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'entrainer 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 entrainerait 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 souhaite[85]. 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 loyers[86], 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 entièreté 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 locataire[87]. 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 ente 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 tracas 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 belges[88], 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 pension[89]. 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 pensions[90]. 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 global 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 cadastral[91] 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 connaitre 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 habitions 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'épargnes, ces nouveaux appartements concernent majoritairement l'offre d'appartements haute gamme, plus rentables pour les investisseurs[92]. 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 Fédérations 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 1981[93], soit avant la mise en œuvre des normes énergétiques[94]. 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 différents[95]. 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 environnement[96] 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 copropriété[97])[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 énergtique des copropriétés bruxelloises ? Conclusions du projet Innovate (lien).

[97] Meyer, S & Joukosky, A. (2019), Rapport d'analyse des micro-données du Census 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 entravent 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'immeuble[99], le conseil de copropriété[100], …) 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 syndics[101], interdit par la loi, peut entrainer une méfiance des copropriétaires envers les syndics. Selon la littérature[102], des intérêts divergeant peuvent de plus apparaitre entre les copropriétaires et le syndic gérant l'immeuble. Le

[99] Le syndic est l'organe exécutif du 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 défaillants, 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 ampleur[103].

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 générale[104] 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 2010[105] et la loi du 18 juin 2018[106], entrée en vigueur le 1er janvier 2019. Depuis le 1er 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'habitation[107].

---

[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'accroitre 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 voté dans l'objectif d'à 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 entrainerait des coûts disproportionnés. Un seul copropriétaire ne peut plus empêcher une reconstruction

Depuis le 1er 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 copropriété[108].

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 PEB[109]. 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 bâti[110], 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, càd 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 syndics 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 logements[111]. Au niveau de la gestion de la copropriété, les petites copropriétés sont le plus souvent gérées par un syndic non professionnel. Or, ces syndics 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 syndics non professionnels qui les gèrent, peu de dispositifs de sensibilisation, d'accompagnement et de formation des organes de la copropriété (syndics, 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 pas[112] 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 syndics 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 Syndics 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'emprunt[113].

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 différencier[114], 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 obligatoire[115], depuis le 1er 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 bâtiment[116]. 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. Faute 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 syndics 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 voie 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 signataires[117]. 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 & Burrows[118] 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 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 2050[119].

[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.