



NOTE DOCUMENTAIRE

CCE 2021-0237

**Les instruments financiers pour stimuler
la rénovation des bâtiments**

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





Note documentaire sur les politiques de rénovation du bâtiment en Belgique

Les instruments financiers pour stimuler la rénovation des bâtiments

Table des matières

1. Introduction	4
2. Mobilisation des fonds pour la rénovation énergétique des bâtiments	4
Fonds publics régionaux affectés à la rénovation énergétique des bâtiments	5
Soutenir financièrement des publics spécifiques	5
Faciliter la transition vers une économie bas carbone	5
De nouveaux instruments spécifiques pour financer la rénovation énergétique ?	5
3. Mobilisation de financements européens	6
3.1 Instruments européens existants	6
Le rôle central de la Banque européenne d'investissement	6
Tirer parti de ces sources de financement	7
3.2 Mettre en œuvre le Green Deal européen	7
Un nouveau plan d'investissement pour une Europe durable.....	7
Une stratégie européenne pour la rénovation énergétique des bâtiments.....	7
4. Mobilisation de l'épargne des particuliers et des investisseurs institutionnels.....	8
4.1 Avantages et inconvénients des investissements dans la rénovation énergétique des bâtiments	8
4.2 Activer l'épargne des investisseurs institutionnels	9
Profiter des caractéristiques des IRP et des sociétés d'assurance.....	9
Accroître l'horizon temporel des investisseurs.....	9
Mettre en avant l'impact social et environnemental de la rénovation énergétique	9
Augmenter la transparence des produits financiers	9
4.3 Activer l'épargne des particuliers	9
Financer ses propres travaux... et ceux des autres	9
Produits de placement	10
Produits d'épargne	10
Un acteur financier public chargé de financer la transition énergétique ?	10
5. Le rôle du secteur financier	11
5.1 Obstacles au financement de la rénovation énergétique	11
5.2 Développer et améliorer des instruments financiers adéquats.....	11
Utiliser les données du certificat de performance énergétique.....	11
Développer des formules de financement innovantes	12
Une baisse des exigences en capital sur les prêts hypothécaires « verts » ?	12
Prendre en compte les risques liés au changement climatique.....	13
5.3 Travaux entrepris au niveau européen	13
Un plan d'action pour réorienter les capitaux vers les investissements durables.....	13
Adapter les exigences en capital en fonction de la durabilité des projets ?.....	13
6. Tiers-investissement	14
Développer les formules de tiers-investissement.....	14

7. ESCO et contrats de performance énergétique (CPE).....	14
7.1 Avantages et inconvénients de ce mécanisme.....	14
7.2 Faciliter le développement des ESCO en Belgique	15
8. Autres mécanismes de financement innovants	16
8.1 Approches collectives ou à grande échelle.....	16
8.2 Autres instruments de financement innovants.....	17

1. Introduction

Des investissements considérables seront nécessaires en vue d'atteindre les objectifs fixés par les différentes entités fédérales et régionales en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

En région flamande¹, les coûts d'investissement additionnels totaux pour l'ensemble du secteur des bâtiments sont estimés à un montant situé entre 20 et 37 milliards d'euros pour la période 2021-2030 – soit de 15,6 à 23,4 milliards d'euros dans le secteur de la construction résidentielle et de 4,7 à 13,5 milliards d'euros (en fonction des scénarios) pour les bâtiments tertiaires. En région wallonne², le besoin d'investissement total sur la période 2020-2050 a été estimé à 120 milliards d'euros pour le résidentiel. Pour la rénovation des bâtiments non résidentiels, les estimations tendent vers une fourchette oscillant entre 34 et 57 milliards d'euros. En région de Bruxelles-Capitale³, une estimation des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs que la Région s'est fixés dans la stratégie de rénovation est de 28,7 milliards d'euros d'ici à 2050 (le nombre de logements – maisons, appartements et maisons de commerce – à rénover étant de 479.659).

À l'heure actuelle, il n'existe pas d'estimation globale de la part des dépenses qui devront être financées par les pouvoirs publics. Cela dépendra de nombreux critères, comme le rapport coût-efficacité des approches choisies, la mesure dans laquelle l'Etat fédéral et les Régions soutiendront financièrement les investissements privés ou encore des autres instruments qui seront mis en place pour imposer, décourager ou stimuler les investissements privés. Par ailleurs, les stratégies de rénovation du bâtiment peuvent également engendrer des retombées financières positives pour les pouvoirs publics grâce à la création d'emplois, au développement de l'activité économique, à l'effet positif sur la santé, à une moindre dépendance aux approvisionnements en énergie, ... Les principales dépenses publiques attendues concernent la rénovation des logements des ménages précarisés (qui ne sont pas en mesure de payer eux-mêmes les rénovations), la rénovation des écoles et des logements sociaux et l'ensemble des bâtiments publics.

Cette fiche se concentre sur les instruments susceptibles de contribuer au financement de la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires. Celui-ci nécessitera la mobilisation de multiples sources de financement : les pouvoirs publics belges et européens, les particuliers, les investisseurs institutionnels, le secteur financier, ...

Plusieurs instruments économiques pourraient également fournir des ressources financières (en fonction de la façon dont ces instruments seraient définis et implémentés) : la tarification carbone, la révision du revenu cadastral ou du précompte immobilier, etc. Ces instruments économiques sont discutés en détail dans une autre fiche⁴.

2. Mobilisation des fonds pour la rénovation énergétique des bâtiments

La rénovation des bâtiments résidentiels et tertiaires sera principalement à la charge des acteurs privés. Toutefois, un certain nombre d'investissements nécessiteront l'intervention des pouvoirs publics en raison d'un marché défaillant ou du manque d'initiatives privées, pour diverses raisons : des investissements initiaux élevés et de longs délais avant le retour sur investissement, un risque perçu comme trop élevé ou des coûts et bénéfices aux mains d'acteurs différents (par exemple, la

¹ Plan national énergie-climat (PNEC) 2021-2030 – partie B, p.81.

² SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation à long terme du bâtiment, p.6.

³ PNEC 2021-2030 – partie B, p.159.

⁴ Cf. Note documentaire du secrétariat du CCE (2021), Les instruments économiques pour stimuler la rénovation du bâti, CCE 2021-0235, disponibles sur le [site web du CCE](#).

rénovation de logements locatifs). Une intervention publique sera aussi nécessaire pour soutenir les investissements de publics disposant de moyens financiers insuffisants, ou lorsque des économies d'échelles importantes peuvent être réalisées. Les pouvoirs publics ont la possibilité d'utiliser différents instruments financiers à cet effet : primes, subventions, déductions fiscales, prêts à taux faible, octroi de garantie aux financiers et investisseurs, etc.

Fonds publics régionaux affectés à la rénovation énergétique des bâtiments

Divers **fonds régionaux** sont affectés au moins partiellement à la rénovation énergétique des bâtiments. Les trois régions disposent de fonds régionaux alimentés par les recettes de la vente aux enchères des quotas d'émission ETS (le Fonds Climat bruxellois, le Fonds wallon Kyoto et le Fonds Climat flamand (VKF)). Ces recettes sont affectées à certaines fins déterminées, telles que la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou le développement d'énergie renouvelable. Les moyens du **Fonds Climat bruxellois** sont, entre autres, affectés « aux mesures relatives aux bâtiments, aux installations et aux produits visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre ». Les recettes du **Fonds wallon Kyoto** sont notamment affectées à la transition énergétique des entreprises en 2020. Une partie des moyens du **Fonds Climat flamand** a été affectée à la rénovation énergétique des logements sociaux.

Soutenir financièrement des publics spécifiques

Certaines institutions sont orientées vers les **publics précaires**. En Flandre⁵, le fonds de roulement pour la rénovation énergétique des logements acquisitifs par nécessité (**Noodkoopfonds**), mis sur pied en 2019 avec un budget de 15,5 millions d'euros, octroie des prêts sans intérêt aux acheteurs dits d'urgence (soit les ménages ayant acheté une maison de mauvaise qualité par nécessité, sans disposer de moyens financiers pour investir dans l'amélioration de la qualité du bien). La **Société Wallonne du Crédit Social**⁶ accorde des prêts hypothécaires sociaux aux ménages en fonction de leurs revenus afin de rendre possible l'accès à la propriété d'un logement et sa rénovation dans une perspective d'efficacité énergétique.

La région wallonne⁷ finance également le **Fonds du Logement** des Familles nombreuses de Wallonie (FLW). Cette SCRL dont le capital est privé octroie des crédits sociaux aux familles nombreuses pour acheter/construire leur habitation, ou pour y réaliser des travaux d'amélioration ou économiseurs d'énergie, crée des logements locatifs et fournit une expertise aux associations.

Faciliter la transition vers une économie bas carbone

En région de Bruxelles-Capitale⁸, une partie des moyens du **fonds relatif à la politique de l'énergie** est affectée aux actions en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie menées par l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE). Par ailleurs, 10 millions d'euros ont été affectés à un nouveau « **fonds de transition économique** ». Son objectif est d'aider les entreprises dans la transition et d'amorcer une transformation profonde des modes de production et consommation vers une économie bas carbone. Les critères d'intervention de ce fonds n'ont pas encore été définis.

De nouveaux instruments spécifiques pour financer la rénovation énergétique ?

Le gouvernement bruxellois⁹ étudiera la possibilité d'un **fonds unique dédié à la transition énergétique des bâtiments**, regroupant les contributions actuelles à l'amélioration énergétique du bâti en incluant d'autres apports financiers. Afin de faire contribuer équitablement les différents vecteurs

⁵ PNEC 2021-2030 p.300.

⁶ SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation à long terme du bâtiment, Mesure 51, p.190.

⁷ SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation à long terme du bâtiment, Mesure 51, p.190.

⁸ PNEC 2021-2030 – partie B, pp.158-159.

⁹ PNEC 2021-2030 – partie B, p.159.

énergétiques, un accord fédéral sera envisagé pour inclure les fournisseurs de mazout dans les contributeurs au fonds. La région wallonne¹⁰ prévoit de son côté la création d'un **mécanisme spécifique pour la rénovation énergétique** en Wallonie.

Afin d'optimiser le fonctionnement du Fonds Climat flamand – dont les revenus annuels sont estimés à environ 200 millions d'euros pour la période 2021-2030 –, la Région flamande¹¹ souhaite travailler selon le principe de **cofinancement**. La région flamande prévoit ainsi de développer des instruments de financement innovants (fonds de roulement, financement mixte, etc.) pour stimuler l'investissement privé – sans préciser de manière détaillée ses intentions – et le Fonds pourrait être utilisé à cette fin comme cofinancement.

3. Mobilisation de financements européens

Les investissements dans la transition énergétique – entre autres dans l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments – sont au centre du Pacte vert pour l'Europe¹², qui constitue l'une des priorités de la Commission européenne pour la période 2019-2024. De multiples possibilités de financement existent ou seront offertes prochainement via la réalisation du plan d'investissement pour une Europe durable¹³, qui concrétise l'ambition fixée par le Pacte vert pour l'Europe.

3.1 Instruments européens existants

Divers instruments de financement européens sont consacrés à la lutte contre le changement climatique et à la transition énergétique. Le **programme LIFE** est le principal instrument de financement pour les projets liés à l'environnement et à l'action pour le climat. Pour la période 2021-2027, une attention accrue sera portée au soutien à la transition vers une énergie propre : un nouveau sous-programme spécifique stimulera les investissements et soutiendra les activités axées sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Le Fonds européen de développement régional (**FEDER**), dont bénéficie la Wallonie, concentre ses investissements sur plusieurs domaines prioritaires, dont une économie sobre en carbone. **Horizon 2020** est un programme de recherche et d'innovation. L'efficacité énergétique est une des (nombreuses) thématiques faisant l'objet de financements via ce dernier. Enfin, le Fonds européen pour la promotion de l'efficacité énergétique (*European Energy Efficiency Fund – EEE-F*) vise à favoriser des projets d'efficacité énergétique dans les bâtiments privés ou publics, via divers instruments financiers et à petite échelle (projets de 5 à 25 millions d'euros) – complétant ainsi les prêts de la BEI qui concernent des montants supérieurs.

Le rôle central de la Banque européenne d'investissement

De son côté, la Banque européenne d'investissement (BEI) s'est fixé pour objectif de doubler la part que l'action pour le climat représente dans son portefeuille (de 25 % à 50 % en 2025) et de devenir la banque pour le climat de l'Europe. Elle propose actuellement plusieurs instruments de financement innovants. Le mécanisme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux (**ELENA**) finance (entre autres) des services d'aide au montage de projets pour des investissements liés à l'efficacité énergétique de bâtiments résidentiels détenus par des acteurs privés ou publics. L'instrument de financement privé pour l'efficacité énergétique (*Private Finance for Energy Efficiency – PF4EE*) vise à remédier au manque d'accès à des financements commerciaux adaptés et abordables pour les investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique. La BEI accorde à

¹⁰ PNEC 2021-2030 p.330.

¹¹ PNEC 2021-2030 – partie B, p.88.

¹² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_17

cette intention des garanties, des financements à long terme et des services de soutien aux intermédiaires financiers en vue d'accroître le financement de l'efficacité énergétique.

Tirer parti de ces sources de financement

Les trois régions envisagent de recourir davantage aux financements européens disponibles (Banque européenne d'investissement, fonds spécifiques tels que InvestEU, le FEDER, LIFE, Horizon 2020, etc.) et de développer des stratégies en vue d'activer ces ressources européennes. À l'heure actuelle, selon le comité stratégique du Pacte National pour les Investissements Stratégiques¹⁴, « ce canal n'est pas pleinement exploité, à cause notamment du nombre particulièrement élevé de possibilités de financement et du manque de connaissance en matière de procédures à suivre ». Le comité recommande dès lors d'établir une cellule administrative dédiée au support technique et à la coordination afin « de faciliter à la fois la rédaction et la soumission des dossiers auprès des instances européennes et de la BEI, et leur suivi, [...] et de mutualiser l'expertise à ce niveau ».

3.2 Mettre en œuvre le Green Deal européen

Un nouveau plan d'investissement pour une Europe durable

Pour concrétiser l'ambition fixée par le pacte vert pour l'Europe, la Commission européenne présentera un **plan d'investissement pour une Europe durable** destiné à répondre aux besoins de financement supplémentaires. Celui-ci conjuguera un financement spécifique pour soutenir les investissements durables et des propositions concernant un cadre facilitateur amélioré propice aux investissements écologiques. Le budget de l'Union jouera un rôle clé : la Commission a proposé de porter à 25 % la part consacrée à l'intégration des questions climatiques dans tous les programmes de l'UE (LIFE, FEDER, Horizon 2020 et Horizon Europe, etc.).

InvestEU est un nouvel instrument d'investissement qui succède au Fonds européen pour les investissements stratégiques pour la période 2021-2027. Il fournira une garantie de l'UE qui devra permettre de mobiliser les fonds publics et privés en vue d'investissements stratégiques à l'appui des politiques internes de l'UE, notamment pour promouvoir l'efficacité énergétique des bâtiments. Au moins 30 % du Fonds **InvestEU**¹⁵ contribueront à la lutte contre le changement climatique.

Une stratégie européenne pour la rénovation énergétique des bâtiments

La Commission a présenté en octobre 2020 sa « **stratégie pour une vague de rénovation** »¹⁶ destinée à améliorer la performance énergétique des bâtiments. En matière de financement, cette stratégie souhaite assurer un financement accessible et bien ciblé, notamment grâce aux initiatives « Rénover » et « Monter en puissance » (dans le cadre de l'instrument de relance NextGenerationEU¹⁷), à une simplification des règles pour combiner différents flux de financement, et à diverses mesures d'incitation au financement privé.

¹⁴ https://www.npsi-pnis.be/sites/default/files/report_full-fr_web_final.pdf (p.81)

¹⁵ Le budget du Fonds InvestEU sera de 15,2 milliards d'euros, avec l'objectif de mobiliser 650 milliards d'euros d'investissement privés et publics supplémentaires, dont environ 279 milliards d'euros liés au climat et à l'environnement sur la période 2021-2030.

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1835

¹⁷ La facilité pour la reprise et la résilience, qui est la pièce maîtresse de NextGenerationEU et est en cours de négociation, mettra à disposition 672,5 milliards d'euros sous forme de prêts et de subventions pour soutenir les réformes et les investissements entrepris par les États membres, dont un minimum de 37% devraient être consacrés aux dépenses liées au climat. Elle peut soutenir les investissements de rénovation et les réformes liées à l'efficacité énergétique dans tous les États membres, sur base de projets inclus dans leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience.

4. Mobilisation de l'épargne des particuliers et des investisseurs institutionnels

Une somme d'argent considérable est placée par les particuliers sur des comptes en banque peu rémunérateurs : l'encours en dépôts d'épargne réglementés s'élevait fin 2019 à 270 milliards d'euros¹⁸.

Des institutions financières (banques, assurances, institutions de retraite professionnelle et autres fonds de placement) disposent également de réserves financières importantes. Il convient d'adapter les législations et réglementations pour permettre de mobiliser ces ressources afin qu'elles contribuent au financement de la transition énergétique et, en particulier, à la rénovation énergétique des bâtiments.

4.1 Avantages et inconvénients des investissements dans la rénovation énergétique des bâtiments

Les investissements durables et verts offrent plusieurs avantages pour les investisseurs : ils permettent d'éviter certains risques (risques climatiques, risques liés à la transition vers une économie sobre en carbone, risques de réputation, ...) et de générer un impact social et environnemental positif.

Néanmoins, ces investissements durables – qui comprennent les investissements dans la rénovation énergétique des bâtiments – présentent aussi une série de caractéristiques défavorables qui tendent à compliquer leur financement, comparativement aux investissements « traditionnels ». Ce sont généralement des projets intensifs en capital et assortis d'un long horizon d'investissement, dont le rendement et le risque sont, de ce fait, plus difficiles à estimer. Le risque réglementaire (soit le risque que les pouvoirs publics changent les règles du jeu au cours du temps) est également élevé. Or, les pouvoirs publics jouent un rôle essentiel dans le secteur énergétique (permis, subventions, ...).

Les développeurs de projets durables sont souvent de nouveaux acteurs (les ESCO par exemple), ce qui accroît les coûts de transaction et d'information¹⁹, et ils ne disposent pas d'une grande quantité de fonds propres. De même, les projets innovants (tels que les contrats de performance énergétique) peuvent être insuffisamment connus par les investisseurs potentiels, ce qui complique la valorisation des projets.

Des obstacles spécifiques peuvent en outre freiner les investissements dans la rénovation énergétique : les bénéfices sont sous forme d'économies (sur les factures énergétiques) plutôt que de revenus ; ces économies peuvent être difficiles à mesurer ; les projets peuvent être intégrés dans des projets plus vastes ayant d'autres objectifs (et donc ne répondant pas nécessairement aux critères d'investissement durable), par exemple la modernisation de bâtiments ; il peut y avoir un problème de « split incentive »²⁰. Au final, les produits financiers existants ne sont pas forcément adaptés à ce type d'investissement.

Plus globalement, le manque de transparence, l'absence de définitions et de standards communs pour les produits financiers durables (et par conséquent l'absence de contrôle de ces produits) ralentissent

¹⁸ Rapport 2019 de la Banque nationale de Belgique, p.27.

¹⁹ Les investisseurs potentiels ne peuvent pas tirer d'enseignements de leurs précédents projets d'investissements.

²⁰ Dans le cas de la rénovation d'un logement mis en location, les frais de rénovation sont à la charge du propriétaire bailleur, tandis que les avantages (réduction des charges, confort amélioré, ...) profitent au locataire. On parle alors de dilemme propriétaire-locataire (ou de « split incentive »).

le développement de ces investissements. Ce dernier point fait l'objet de travaux au niveau européen²¹.

4.2 Activer l'épargne des investisseurs institutionnels

Quelles réponses apporter pour lever ces barrières à l'investissement ? Pour orienter les investissements privés vers la transition énergétique, la mise en place d'un cadre stable et clair pour les investisseurs est importante.

Profiter des caractéristiques des IRP et des sociétés d'assurance

Les investisseurs institutionnels tels que les **institutions de retraite professionnelle** ou les **sociétés d'assurance** constituent un groupe cible en vue de financer la rénovation énergétique, car ils disposent d'un horizon d'investissement de long terme. Ainsi, les responsabilités à long terme des institutions de retraite professionnelle les obligent à tenir compte des risques et opportunités financiers des changements climatiques et en font des fournisseurs appropriés de financements durables.

Accroître l'horizon temporel des investisseurs

Allonger l'**horizon temporel** des investisseurs est une possibilité, par exemple via la mise en place d'un cadre réglementaire qui prendrait davantage en considération les risques de long terme, dont les risques liés aux changements environnementaux (obligations de reporting sur les risques de long terme, limitation des rémunérations basées sur la performance à court terme, etc.).

Mettre en avant l'impact social et environnemental de la rénovation énergétique

Un autre moyen de convaincre les investisseurs institutionnels est de mettre en valeur l'**impact social et environnemental** des travaux de rénovation énergétique. À cette fin, il est nécessaire de pouvoir mesurer et démontrer l'impact social et environnemental des travaux entrepris, mais aussi de réaliser – dans la mesure du possible – des travaux de rénovation susceptibles d'augmenter la valeur des biens.

Augmenter la transparence des produits financiers

Des mesures peuvent également être prises en vue d'accroître la **transparence** de ces produits financiers ou encore d'améliorer la compréhension des projets par les investisseurs via des conseils financiers adaptés. Des travaux sont entrepris au niveau européen à cette intention (cf. 5.).

4.3 Activer l'épargne des particuliers

Financer ses propres travaux... et ceux des autres

Des instruments réglementaires, économiques ou encore communicationnels doivent être mis en place pour inciter les particuliers à mobiliser leur épargne en vue de réaliser des travaux de rénovation dans leur habitation propre. Lorsque les particuliers ne disposent pas d'une épargne suffisante, ou lorsque des montants importants sont en jeu, d'autres leviers devront être activés (via des soutiens publics ou le secteur financier).

Il convient également de trouver des moyens d'encourager les particuliers – en tant qu'investisseurs privés – à activer leur épargne pour la rénovation énergétique. Des initiatives privées existent déjà, telle que la coopérative Energiris à Bruxelles qui se finance auprès du grand public pour financer des

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_6793

projets publics et privés liés à la transition énergétique (via différentes formules de tiers-investissement²²).

Produits de placement

Au niveau public, le gouvernement fédéral²³ a procédé à des **émissions d'obligations linéaires vertes** (Green OLO) en 2018 et 2019 à destination des investisseurs institutionnels et privés dont les bénéficiaires seront exclusivement alloués à des dépenses publiques visant la transition vers une économie durable. Les nouvelles dépenses éligibles pour la période 2021-2030 seront identifiées dans le domaine du transport, de l'énergie et des bâtiments.

Différentes manières d'affecter l'épargne des ménages à des projets de rénovation sont envisagées par les régions : **émissions d'obligations vertes, mise en place de coopératives citoyennes²⁴, financement participatif** (crowdfunding²⁵). Néanmoins, peu de propositions concrètes ont été formulées à ce stade. Une initiative intéressante provient de la région wallonne²⁶, qui prévoit de mobiliser l'épargne citoyenne au profit de la rénovation énergétique des bâtiments au sein d'un ou plusieurs **fonds pour la rénovation**. Cette mobilisation peut être stimulée en proposant une garantie publique sur ce type d'investissement. La Région wallonne²⁷ a reçu une cotation extra-financière lui permettant d'émettre des obligations et veut développer des obligations vertes à l'échelle régionale ou communale.

Produits d'épargne

D'autres mesures pourraient être prises pour favoriser l'investissement durable, en rendant l'**épargne-pension** plus avantageuse pour les placements durables (via une déduction fiscale différenciée : ceux qui choisiraient en faveur d'une épargne-pension durable pourraient par exemple investir un montant plus important de manière fiscalement avantageuse) ou encore en établissant un cadre légal en vue de créer des **comptes d'épargne** spécifiquement prévus pour le financement de la transition (et prévoir éventuellement une incitation fiscale). Par exemple, aux Pays-Bas, les banques et institutions financières qui proposent des comptes d'épargne ou des fonds verts peuvent être reconnues comme « institutions vertes ». Les épargnants et investisseurs bénéficient d'un avantage fiscal qui compense le rendement plus faible de ces produits. L'objectif de cet avantage fiscal est d'offrir aux institutions financières la capacité d'accorder des prêts pour des projets durables et verts à des taux d'intérêt plus faibles (ce qui explique le rendement moindre de ces produits). En Belgique, toutefois, le nombre de comptes d'épargne que les banques peuvent proposer a été limité il y a quelques années afin d'en augmenter la lisibilité. La création d'un nouveau type de compte d'épargne irait à l'inverse de ce mouvement.

Un acteur financier public chargé de financer la transition énergétique ?

Enfin, il est possible de mettre en place un **acteur financier public** qui puisse soutenir les financements privés, par l'apport d'une garantie ou en permettant des taux d'intérêt préférentiels, comme le fait par

²² Energiris a développé des formules de financement spécifiques aux différents types de projets en transition énergétique (service énergétique autour de la cogénération, rénovation énergétique complète des écoles, leasing photovoltaïque et participation à la construction de nouveaux quartiers durables) via des filiales opérationnelles. Elle alimente ses filiales sous la forme de prise de participation et de prêts subordonnés aux prêts bancaires à ces mêmes filiales.

²³ PNEC 2021-2030 p.231.

²⁴ Ce type de structure peut être soutenu par une région en prenant part au capital de la coopérative, ou en proposant des garanties publiques, au travers, par exemple, de prêts subordonnés à taux préférentiel. Par exemple, via le dispositif "Brasero Kyoto", la Région wallonne entend intervenir dans le capital de sociétés coopératives dont les projets s'inscrivent dans le domaine de la production d'énergies renouvelables et de la performance énergétique des bâtiments.

²⁵ Cela peut se faire via la création de sociétés immobilières (type Inclusio à Bruxelles) ou des coopératives d'investissement (type Energiris à Bruxelles).

²⁶ PNEC 2021-2030 p.330 ; SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation à long terme du bâtiment, Mesure 50, p.188.

²⁷ SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation à long terme du bâtiment, p.188.

exemple la Banque KfW en Allemagne, en jouant un rôle majeur dans la promotion du crédit aux projets durables. En France, la Caisse des dépôts et consignations assure des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques nationales et locales, via le financement du logement social, du développement des entreprises et de la transition écologique et énergétique²⁸. Un acteur financier public offre la possibilité de fonctionner contracycliquement, et de continuer à financer des projets durables lorsque la situation économique défavorable ou l'instabilité sur les marchés financiers freine les investissements privés.

5. Le rôle du secteur financier

5.1 *Obstacles au financement de la rénovation énergétique*

Le rôle du secteur financier – en particulier du secteur bancaire – est crucial puisque c'est sur lui que repose en partie le financement privé de projets durables (via l'activité de prêts, les investissements ou leur rôle d'intermédiaire). Des obstacles au financement de la rénovation énergétique des bâtiments ont cependant été identifiés au sein du secteur bancaire.

En particulier, 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 les bilans des banques. Un moyen pour les banques d'éviter la multiplication des projets en cours sur leurs bilans est de recourir à la titrisation²⁹ pour revendre les dettes qu'elles détiennent sur le marché secondaire. Toutefois, cela nécessite un volume de dettes suffisant pour attirer des investisseurs importants qui n'est pas disponible à l'heure actuelle.

De même, les instruments financiers existants s'avèrent parfois inadaptés pour financer des travaux de rénovation énergétique. D'une part, le **temps de retour sur investissement**³⁰ de certains travaux d'économie d'énergie peut être relativement long. Cela constitue 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. La prise en compte de cet indicateur est susceptible d'accroître la capacité d'emprunt des particuliers.

5.2 *Développer et améliorer des instruments financiers adéquats*

Utiliser les données du certificat de performance énergétique

Des initiatives ont été annoncées par les trois régions en ce sens. En collaboration avec le secteur financier, la région flamande³¹ déterminera comment les **données du certificat de performance énergétique** peuvent être partagées afin que les prêteurs puissent déterminer quelle capacité

²⁸ <https://www.caissedesdepots.fr/notre-modele>

²⁹ La titrisation est une technique financière qui consiste à transformer des créances ou des prêts en cours (actifs financiers) en titres financiers (par exemple des obligations) afin de les revendre sur les marchés financiers et, ainsi, de transférer ou partager les risques liés à ces actifs financiers.

³⁰ Le temps de retour sur investissement correspond à la durée nécessaire pour que l'investissement initial soit récupéré (à travers les économies d'énergie).

³¹ PNEC 2021-2030 p.293.

d'emprunt supplémentaire ou quel avantage sur le crédit contracté peut être accordé aux propriétaires qui réalisent des économies d'énergie substantielles grâce à la rénovation.

Développer des formules de financement innovantes

Le gouvernement bruxellois³² et le gouvernement wallon³³ souhaitent quant à eux établir, en collaboration avec les opérateurs financiers privés et publics, des **formules de financement innovantes** adaptées à la rénovation énergétique, tels que des prêts hypothécaires remboursables sur des durées correspondant au retour financier de la rénovation envisagée ou des prêts pour la rénovation énergétique remboursables lors de la mutation. À titre d'exemple, en France, les institutions financières peuvent procéder au financement de travaux de rénovation au moyen d'un prêt avance mutation, garanti par une hypothèque constituée à hauteur du montant initial du prêt augmenté des intérêts capitalisés annuellement et dont le remboursement ne peut être exigé que lors de la mutation du bien. Le remboursement des intérêts peut faire l'objet d'un remboursement progressif, selon une périodicité convenue.

La Région wallonne³⁴ souhaite travailler en collaboration avec les banques de détail à l'optimisation des modalités des crédits "classiques" afin qu'ils permettent de financer la rénovation profonde. Elle désire également développer de nouveaux produits financiers afin d'offrir une solution de financement aux propriétaires n'ayant pas accès aux crédits classiques en raison de leur âge ou de leurs revenus. La Région va mener une expérience pilote en vue de tester des dispositifs tels que l'octroi de crédit à taux réduit et les **prêts liés au bâtiment**³⁵, assortis d'une garantie de la Région, visant les publics n'ayant actuellement pas accès au crédit classique.

Enfin, la Région wallonne³⁶ étudiera la possibilité de structurer un **mécanisme donnant l'usufruit**³⁷ **de manière temporaire** d'un bien dont les propriétaires, disposant de revenus modestes, ne sont pas en mesure de faire les investissements de rénovation énergétique. Il s'agira d'identifier ou établir une structure qui pourra les suppléer en prenant en charge l'amélioration énergétique du bâtiment sur la base d'un mécanisme de rémunération encore à déterminer. Ces personnes à revenus modestes restent au final propriétaires de leur logement.

Une baisse des exigences en capital sur les prêts hypothécaires « verts » ?

Par ailleurs, le projet "Energy Efficient Mortgages Action Plan" (EeMAP³⁸) – auquel Febelfin participe – s'efforce de répondre à la fois à la problématique de l'octroi de crédits à long terme par les banques et à celle de la capacité d'emprunt des ménages. Le plan d'action EeMAP vise à encourager et à canaliser les capitaux privés vers des investissements dans l'efficacité énergétique, à travers **la baisse des exigences en capital sur les prêts hypothécaires « économes en énergie » pour les banques et autres prêteurs européens**. Le terme « économe en énergie », désigne les prêts hypothécaires portant sur l'acquisition de biens immobiliers à haute efficacité énergétique ou l'amélioration de l'efficacité énergétique des biens immobiliers existants. La justification de cette baisse des exigences en capital est double : l'amélioration de l'efficacité énergétique a un impact positif sur la valeur du bien (d'où une réduction des risques liés aux actifs des banques) et les emprunteurs à faible consommation

³² PNEC 2021-2030 – partie B, p.159.

³³ PNEC 2021-2030 p.327.

³⁴ SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation à long terme du bâtiment, p.7.

³⁵ Le principe consiste à entreprendre les travaux nécessaires et à en rembourser le crédit par le biais de la facture d'énergie. Il y a deux avantages à cette procédure : le crédit n'empiète pas sur le calcul des capacités de remboursement des emprunteurs et, à la vente du bâtiment ou au changement du locataire, l'occupant suivant continue à payer le crédit initial par le truchement des factures d'énergie. Le coût pour l'occupant correspond dès lors à la durée de son occupation des lieux.

³⁶ SPW (2020), Stratégie wallonne de rénovation à long terme du bâtiment, p.151.

³⁷ L'usufruit est un droit, démembré du droit de propriété, d'utiliser et de percevoir les fruits du bien sur lequel il repose. En d'autres termes, l'usufruitier a un droit sur le produit de quelque chose dont quelqu'un d'autre est propriétaire.

³⁸ <https://eemap.energyefficientmortgages.eu/>

d'énergie ont une probabilité de défaillance plus faible (d'où une réduction du risque de crédit des banques). Grâce à la **baisse des exigences en capital**, les banques qui proposent des prêts hypothécaires à haut rendement énergétique pourraient offrir la possibilité de bénéficier d'un **taux d'intérêt préférentiel et/ou de fonds supplémentaires au moment de l'octroi de l'hypothèque (ou de la réhypothèque) en échange d'une amélioration mesurable de l'efficacité énergétique de la propriété.**

Prendre en compte les risques liés au changement climatique

Plus généralement, au vu de l'essor rapide du marché des produits financiers durables et verts, il est nécessaire de disposer d'une **réglementation** adéquate. Le secteur financier doit également tenir compte des **risques** (et opportunités) en lien avec les changements climatiques.

5.3 Travaux entrepris au niveau européen

Un plan d'action pour réorienter les capitaux vers les investissements durables

Au niveau européen, des travaux ont été entrepris par la Commission dans le cadre de son plan d'action sur le financement de la croissance durable³⁹ présenté en 2018 : l'élaboration d'une taxinomie européenne des activités durables, la création de normes et de labels de l'UE pour les produits financiers verts⁴⁰, le renforcement de la transparence des informations publiées par les entreprises, l'intégration de la durabilité dans le conseil financier, l'intégration de la durabilité dans la gestion des risques financiers, ainsi que la clarification des devoirs des gestionnaires d'actifs et des investisseurs institutionnels en matière de durabilité dans leur processus d'investissement.

Sur la base du plan d'action de 2018 et à la lumière du pacte vert pour l'Europe⁴¹, la Commission présentera une stratégie renouvelée en matière de finance durable au troisième trimestre de 2020 qui mettra l'accent sur un certain nombre d'actions : l'adoption par les autres instances européennes de la taxinomie européenne des activités durables et son utilisation par le fonds InvestEU, l'intégration de la durabilité dans le cadre de gouvernances d'entreprises, l'attribution de labels clairs aux produits d'investissement et l'élaboration d'une norme de l'UE en matière d'obligations vertes, ainsi que l'intégration des risques climatiques et environnementaux dans le système financier.

Adapter les exigences en capital en fonction de la durabilité des projets ?

D'autres mesures sont envisageables pour encourager l'investissement durable, telle que l'implémentation d'un « facteur de soutien vert » (Green supportive factor) et d'un « facteur pénalisant brun » (Brown penalising factor). Ces facteurs viendraient respectivement « alléger » les exigences en capital des banques lorsqu'elles financent des projets verts ou « alourdir » ces exigences en capital pour le financement d'activités néfastes pour le climat. Ces mesures enverraient un signal fort aux institutions financières mais ne sont pas sans risques (développement d'une « bulle » verte, diminution des exigences prudentielles pour les banques, ...). En s'appuyant sur l'élaboration de la taxinomie européenne de la durabilité, la Commission européenne prévoit d'évaluer la possibilité d'adopter des exigences de fonds propres reflétant mieux le risque qui caractérise les actifs durables détenus par les banques et les entreprises d'assurance.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_fr.pdf

⁴⁰ À ce sujet, il convient de mentionner que Febelfin (l'association représentative du secteur bancaire belge) a lancé un nouveau label pour les produits financiers durables au niveau belge en 2019.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

6. Tiers-investissement

Une société de tiers-investissement intervient pour financer et réaliser des investissements visant à faire des économies de fonctionnement chez un tiers. Elle se rembourse des dépenses engagées à hauteur maximale des économies effectivement constatées d'année en année, pendant une durée limitée.

Développer les formules de tiers-investissement

Au niveau fédéral⁴², un examen approfondi des potentialités de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments via des formules de « Third party financing » sera réalisé d'ici 2021. Il est également prévu dans le Plan national énergie-climat de lancer une réflexion au niveau de la CCS Consommation en vue de définir un cadre légal pour les sociétés d'investissement tiers pour qu'elles prêtent aux particuliers et aux entreprises et leur offrent les garanties financières nécessaires pour la réalisation des travaux d'amélioration de leur efficacité énergétique.

La région bruxelloise⁴³ compte examiner les conditions favorables au déploiement des tiers-investissements, telles que l'agrégation de projets ou la mise en place de relais en mesure de fournir les conseils juridiques, comptables et fiscaux appropriés. L'objectif poursuivi par ces mesures de facilitation est de pousser le marché vers la prise en main de travaux dont le retour sur investissement est plus long. La région wallonne⁴⁴ envisage aussi de favoriser les mécanismes de tiers-investisseurs.

7. ESCO et contrats de performance énergétique (CPE)

Le recours à une société de service énergétique (« ESCO ») via un contrat de performance énergétique constitue une forme spécifique de tiers-investissement. Le contrat de performance énergétique (CPE) est un contrat entre un bénéficiaire et une ESCO. Dans le cadre de ce contrat, l'ESCO se charge de garantir la performance énergétique d'un bâtiment via le financement et la réalisation de mesures d'économie d'énergie (travaux d'amélioration de la performance énergétique, fournitures ou services de maintenance). L'ESCO est rémunérée par le bénéficiaire en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique contractuellement défini (sur base d'un audit) ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières.

Le financement des projets dans le cadre d'un CPE peut être pris en charge par l'ESCO elle-même ou par une tierce partie (institution financière, fonds d'investissement, etc.). L'ESCO joue alors le rôle d'intermédiaire entre le bénéficiaire et l'investisseur tiers et le risque est partagé entre les différents acteurs au travers du CPE. Par ailleurs, il est fréquemment fait appel à un « facilitateur » qui joue le rôle de consultant externe et accompagne le bénéficiaire dans les différentes phases du processus (stratégie, choix de l'ESCO, suivi indépendant, etc.).

7.1 Avantages et inconvénients de ce mécanisme

Le recours à un contrat de performance énergétique offre divers avantages : il est possible de regrouper plusieurs travaux d'efficacité énergétique – et même plusieurs bâtiments – dans un seul projet et un seul contrat ; des économies d'échelles peuvent être réalisées ; les coûts transactionnels

⁴² PNEC 2021-2030 p.351.

⁴³ PNEC 2021-2030 pp.336-337.

⁴⁴ PNEC 2021-2030 p.328.

sont réduits ; cela entraîne un gain de temps dans la mise en œuvre du projet ; les risques de sous-performance sont fortement réduits.

Toutefois, les ESCO font aussi face à différents obstacles : la méconnaissance du CPE par les acteurs publics et privés, la complexité des contrats (analyse préalable requise, nombreuses clauses), la taille réduite des projets et les rendements limités en comparaison avec les risques pris, notamment le risque d'effet rebond qui pourrait contre-balancer les économies d'énergie réalisées – économies sur lesquelles les ESCO se rémunèrent. L'effet rebond correspond à l'annulation de certains gains d'efficacité énergétique par l'augmentation des usages, notamment en raison de la baisse du coût de l'énergie. La problématique de l'effet rebond est toutefois 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.

Par conséquent, de tels instruments entraînent des contraintes : les ESCO doivent atteindre une taille critique et être actives à grande échelle afin de réduire les coûts et de répartir les risques sur différents sites. Il est dès lors principalement fait appel au CPE dans le cadre de rénovations énergétiques de bâtiments du secteur public (écoles, universités, piscines, hôpitaux, logements sociaux, ...) et du secteur tertiaire (hôpitaux, PME, ...). Ces contrats peuvent également être utilisés dans le résidentiel dans le cas d'habitats « regroupés » (copropriétés, projets de rénovation collective).

7.2 Faciliter le développement des ESCO en Belgique

Le marché des entreprises de services énergétiques (ESCO) et des contrats de performances énergétiques (CPE) est encore peu développé en Belgique, malgré quelques expériences individuelles. Ce mode de financement de l'efficacité énergétique présente cependant un potentiel de développement. Les autorités publiques belges⁴⁵ sont en train, en concertation avec les parties prenantes (fournisseurs et clients potentiels), de mettre en place la structure nécessaire pour accompagner ce développement, via :

- une analyse des barrières au développement du concept et la recherche de pistes de solutions ;
- des campagnes de communication pour promouvoir les ESCOs et les bénéfices du contrat de performance énergétique ;
- un renforcement des contacts avec les organismes financiers pour « dérisquer »⁴⁶ le financement du secteur ;
- la préparation de cahiers des charges et de contrats-types, d'outils de mesure et contrôle, de formations/qualifications assurant la qualité du service.

Le développement des ESCO et des contrats de performance énergétique est prévu dans les trois régions. La région bruxelloise⁴⁷ envisage de promouvoir le concept d'ESCO et de CPE (via la mise en place d'un facilitateur de marché et d'un facilitateur de projets), de lever les freins administratifs et juridiques, ainsi que les freins techniques (via la formation des acteurs et la création d'un cluster d'entreprises bruxelloises pour remporter des marchés publics de CPE de grande ampleur). En vue de

⁴⁵ PNEC 2021-2030 p.351.

⁴⁶ « Dérisquer » consiste à diminuer le risque d'une activité via différents moyens (par exemple, la couverture de certains risques encourus au moyen d'une garantie publique) en vue d'encourager le développement de cette activité.

⁴⁷ Bruxelles environnement (2019), Stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050, Fiche 5, pp.55-56.

lever les freins économiques, il est envisagé de mettre sur pied un fonds régional revolving (renouvelable) à l'adresse des ESCO afin de favoriser l'accès au capital ou de concevoir des mécanismes de financement complémentaires. Un fonds "revolving" (ou renouvelable) est réalimenté au fur et à mesure que les projets financés remboursent leurs emprunts, permettant ainsi d'accorder de nouveaux prêts pour d'autres projets. Dans le cadre de financement de travaux liés à l'efficacité énergétique, les économies d'énergie réalisées peuvent aussi être utilisées pour alimenter le fonds lors de la série d'investissements suivante.

La région wallonne⁴⁸ se limitera (dans un premier temps du moins) aux bâtiments publics et au secteur tertiaire. Les mesures prioritaires comprennent notamment la mise en place d'une agence régionale, l'élaboration d'une boîte à outils techniques, la mise sur pied d'une campagne d'information ou encore l'expérimentation de plusieurs modèles de CPE. Il est également prévu d'étudier divers mécanismes qui permettraient l'accès au financement et réduiraient les risques de financement par les institutions bancaires⁴⁹.

En Flandre⁵⁰, Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) a créé en 2017 un fonds doté de 20 millions d'euros pour une période de 5 ans. Sous le nom de travail « Fonds pour l'efficacité énergétique » (FEE), ce fonds investit par le biais de partenariats public-privé dans l'efficacité énergétique des PME (modèle « ESCO »). Concrètement, le FEE investit dans des projets, des ESCO ou des fonds ESCO. Pour chaque euro investi par le FEE dans un projet, un euro au moins sera apporté par des fonds privés. La gestion de ces projets, ESCO ou fonds ESCO est assurée par des gestionnaires privés. Ainsi, PMV active le capital-risque disponible pour ce type d'investissement.

8. Autres mécanismes de financement innovants

8.1 Approches collectives ou à grande échelle

La rénovation collective d'un portefeuille d'immeubles au sein d'une zone géographique déterminée offre une opportunité de réaliser des économies d'échelle en regroupant certains travaux similaires (interventions mineures ou interventions plus complexes nécessitant une synergie, comme par exemple l'installation d'un système de chauffage collectif) et d'obtenir de meilleures conditions de financement.

Dans sa déclaration de politique régionale⁵¹, la Région wallonne⁵² prévoit de mettre en œuvre des mécanismes d'encouragement et des expériences pilotes quant à la rénovation simultanée de quartiers entiers⁵³. Cela implique un cadre réglementaire plus large qui permet et stimule des initiatives collectives. Cela suppose aussi l'utilisation efficace des infrastructures existantes, ce qui peut réduire la nécessité de nouvelles infrastructures.

⁴⁸ PNEC 2021-2030 p.353.

⁴⁹ Une option est par exemple d'utiliser, pour le tertiaire, le fonds de transition énergétique, pour des financements de type revolving en vue de permettre l'accès au capital des petites ESCO (ou bénéficiaires finaux dans le modèle de garantie bancaire). Le fonds doit être amorcé par diverses sources (publiques, communales, citoyennes, green bonds, revenus des quotas de CO2, obligation des fournisseurs sous l'art.7, ...) et se renouvèlera en partie grâce aux économies d'énergie ou taux d'intérêts de prêt. Le fonds proposera notamment des dettes subordonnées à taux attractif. Un ordre de grandeur du fonds est de 250 à 300 millions d'euros.

⁵⁰ PNEC 2021-2030 pp.353-357.

⁵¹ Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, p.59.

⁵² PNEC 2021-2030 p.328.

⁵³ Cf. Note documentaire du secrétariat du CCE (2021), Instruments communicationnels et d'accompagnement pour stimuler la rénovation des bâtiments, CCE 2021-0236, disponible sur le [site web du CCE](#).

8.2 *Autres instruments de financement innovants*

Enfin, la liste des instruments de financement présentés ici n'est pas exhaustive. De nouvelles pistes sont investiguées par les trois régions du pays. La région flamande⁵⁴ prévoit ainsi de développer des instruments de financement innovants (fonds de roulement, financement mixte, etc.) pour stimuler l'investissement privé, sans préciser de manière détaillée ses intentions. Le Fonds flamand pour le climat peut être utilisé à cette fin comme cofinancement. La région bruxelloise⁵⁵ activera également une diversité de solutions de financement, publics et privés. Divers mécanismes de financement sont envisagés par la région wallonne⁵⁶.

⁵⁴ PNEC 2021-2030 – partie B, p.88.

⁵⁵ PNEC 2021-2030 – partie B, p.159.

⁵⁶ Contribution de la Wallonie au PNEC 2030 (2019), p.114.