

CCE 2023-2645

23 nov.  
2023

# RAPPORT

**Stimuler les investissements dans le logement  
abordable, durable et de qualité**



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel  
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles  
T 02 233 88 11  
E [mail@ccecrb.fgov.be](mailto:mail@ccecrb.fgov.be)  
[www.ccecrb.fgov.be](http://www.ccecrb.fgov.be)



## Table des matières

<b>Executive summary .....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
Objectifs du rapport .....	8
Quelles priorités pour l'action publique ? .....	9
<b>1 Stimuler les investissements dans le logement social .....</b>	<b>11</b>
Investissements publics dans le logement social .....	13
Investissements privés dans le logement social .....	13
<b>2 Stimuler les investissements dans le logement privé .....</b>	<b>13</b>
2.1 La rénovation énergétique des logements .....	14
Un cadastre exhaustif du parc de logements .....	15
Des subsides à la rénovation ciblés, couplés à un mécanisme de tiers-investissement à destination des publics précarisés .....	16
Un accompagnement des ménages, des initiatives de rénovation collective des logements individuels et une industrialisation de la rénovation énergétique .....	18
Un forfait de base énergie « post-crisis » .....	19
2.2 Focus sur le marché locatif .....	21
L'extension du dispositif des AIS à l'ensemble du marché locatif .....	22
Une indexation des loyers conditionnée au PEB (permanente) .....	23
Veiller à maintenir et stimuler l'investissement locatif résidentiel .....	23
2.3 Les nouvelles constructions et la reconversion .....	24
Le maintien permanent de la TVA à 6 % (sur les rénovations et) sur les démolitions-reconstructions et son élargissement aux constructions sociales .....	25
L'industrialisation et la circularité des nouvelles constructions .....	26
Faciliter la conversion de bureaux vides en logements .....	27
2.4 Le rôle du secteur bancaire .....	29
Une différenciation positive de la capacité d'emprunt des ménages en fonction de la performance énergétique .....	30
Des prêts hypothécaires de plus longue durée attachés à la pierre .....	31

<b>3 Conditions générales pour une transition du parc résidentiel réussie .....</b>	<b>33</b>
3.1 Un cadre harmonisé et une bonne collaboration.....	33
3.1.1 Uniformisation (ou au minimum cohérence) des normes au niveau national.....	33
3.1.2 Partage de connaissances, de bonnes pratiques et d'initiatives efficaces .....	35
Entre les Régions et les différents niveaux de pouvoir .....	35
Entre les différents acteurs du secteur de la construction .....	36
3.2 Des infrastructures (production et réseaux) énergétiques adaptées .....	36
3.3 Une main-d'œuvre de qualité et suffisante.....	38
<b>Bibliographie.....</b>	<b>40</b>
<b>Annexe.....</b>	<b>41</b>

## Executive summary

Le rapport de la CCS « Construction » sur l'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction publié en mai 2023 montre qu'un choc de la demande se profile dans le secteur de la construction (notamment au niveau des investissements résidentiels). Les candidats désireux de construire une nouvelle habitation ou de rénover leur logement sont confrontés aux prix élevés persistants des matériaux de construction, à une remontée rapide des taux hypothécaires, ainsi qu'à une diminution du pouvoir d'achat des ménages et à un climat d'incertitude, liés aux chocs socio-économiques qui sont survenus depuis le début de l'année 2020 (crise sanitaire du COVID-19, guerre en Ukraine, épisode inflationniste). Ces perspectives sont inquiétantes pour l'activité du secteur de la construction, mais aussi et surtout pour la concrétisation des grands objectifs environnementaux et sociaux. Comme souligné à de nombreuses reprises par les interlocuteurs sociaux de la construction, la création de nouveaux logements et la rénovation du parc existant sont indispensables pour réussir la transition climatique, réduire la vulnérabilité des ménages et entreprises aux prochaines crises énergétiques et environnementales et pour lutter contre la crise du logement. C'est maintenant qu'il faut intensifier les investissements dans le logement abordable, durable et de qualité ! En stimulant ces investissements, l'économie belge pourra de surcroît pleinement profiter de l'effet multiplicateur de la construction, secteur pourvoyeur d'emplois locaux.

Pour cela, les pouvoirs publics doivent se concentrer en priorité absolue sur l'atteinte d'un juste équilibre entre deux grands principes comme pierre angulaire des politiques et des décisions d'investissement dans le logement : « energy efficiency first » et « leave no one behind ». Concrètement, cela signifie que l'attention des pouvoirs publics doit se porter en priorité sur la rénovation et le renouvellement des passoires énergétiques de manière à optimiser le ratio entre gain carbone, gain social et investissement - les logements les moins performants étant souvent occupés par des ménages au profil socio-économique moins robuste. Cela permettra de surcroît d'éviter une dualisation du marché et de limiter les effets d'aubaine. Dans un premier temps, ceci implique que tous les projets ne pourront pas viser l'excellence énergétique<sup>1</sup>. Dans un second temps, il va de soi que l'ensemble du parc de bâtiments devra évoluer vers l'excellence énergétique afin d'atteindre une société neutre en carbone. Cette priorité doit être appliquée à l'ensemble du parc de logements (privé et social), qu'importe le statut de propriété du logement.

---

<sup>1</sup> Il reste néanmoins important de réaliser dans ce premier temps l'excellence énergétique dans tous les projets où celle-ci est réalisable (dont la rénovation profonde et la démolition-reconstruction).

Dans cette optique, les interlocuteurs sociaux de la construction demandent qu'une attention accrue des pouvoirs publics soit dirigée vers le logement social, ainsi que vers le marché résidentiel locatif. Selon eux, l'acquisition de logements privés par les agences immobilières sociales (AIS) et la rénovation du parc résidentiel locatif peuvent être stimulées par l'extension du dispositif de financement de rénovation et de remise en état de logements inoccupés par les AIS à l'ensemble du marché locatif. Il serait en outre opportun de reconduire (voire de rendre permanent) le conditionnement de l'indexation des loyers au PEB du logement. Dans le cadre de ces mesures, il reste néanmoins primordial de veiller à ce que les investissements privés dans le logement social et dans le parc résidentiel locatif restent financièrement intéressants pour l'ensemble des acteurs (investisseurs ou propriétaires-bailleurs privés, AIS et locataires privés ou sociaux). Et ce, afin de veiller à maintenir les investissements dans ces secteurs résidentiels. En particulier dans le contexte actuel de pénurie de logements abordables, durables et de qualité, combiné à une conjoncture en baisse dans le secteur. Tous les incitants et initiatives en ce sens sont explicités dans le présent rapport.

Les propriétaires-occupants ne doivent pas pour autant être laissés de côté. En Belgique, 45 % des propriétaires sont incapables de financer une rénovation permettant d'atteindre un label énergétique A. Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, la politique de rénovation des propriétaires-occupants doit s'axer autour de subsides à la rénovation ciblés et de prêts à la rénovation à taux préférentiel à (très) long terme, couplés à un mécanisme de tiers-investissements à destination des publics précarisés et à un mécanisme d'accompagnement des ménages. Ces mesures doivent favoriser systématiquement les rénovations efficaces, dans un parcours accompagné et cohérent, pour conduire à une rénovation globale.

De manière plus générale, les interlocuteurs sociaux de la construction demandent à être consultés, dès à présent et à l'avenir, sur tout projet de réforme fiscale ayant des retombées potentielles sur le secteur de la construction. Ils plaident également pour qu'un inventaire ou cadastre énergétique complet et précis du parc de logements publics et privés (et plus largement de l'actif immobilier belge) soit constitué dans les plus brefs délais. Et ce, afin d'identifier les sources d'économies d'énergie, de quantifier les besoins d'investissements en rénovation et de déterminer les priorités des interventions à réaliser, ainsi que la trajectoire à suivre à moyen et long terme, en vue d'engendrer des réductions de la consommation énergétique du parc immobilier. Cela nécessitera notamment davantage de données ouvertes, une circulation de l'information plus rapide et de meilleure qualité entre les entités et une plus grande transparence. Le présent rapport montre en outre que le secteur bancaire aura un rôle à jouer dans la transition vers un parc de logements abordables, durables et de qualité.

Les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées les entreprises de la construction appellent des initiatives pour assurer que les projets d'investissements prévus dans le secteur (logements sociaux, plans de relance, stratégies de rénovation du bâti, etc.) puissent être réalisés dans les meilleures conditions et que l'effet multiplicateur profite au maximum à l'économie belge et à l'emploi local. Afin de répondre aux difficultés de recrutement de travailleurs qualifiés et au besoin accru de nouvelles compétences liées à l'évolution technologique, aux innovations et à la transition vers une société neutre en carbone, l'orientation des talents vers le secteur de la construction, ainsi que la formation des travailleurs du secteur doivent être placées au centre de la politique d'emploi.

## Introduction

Le rapport de conjoncture de mai 2023 (CCE, 2023a) révèle qu'une incertitude croissante se propage dans le secteur de la construction quant à l'évolution récente des carnets de commandes et à l'évolution de la demande dans les mois à venir. Cette incertitude croissante s'applique notamment aux bâtiments résidentiels. Au deuxième semestre 2022, les courbes de conjoncture de la construction du gros-œuvre des bâtiments résidentiels se contractent, tirées par les attentes négatives des entreprises du secteur quant à la prévision de la demande. À ces incertitudes, s'ajoutent un recul continu sur une période de plus de 12 mois des permis de bâtir résidentiels octroyés pour des nouvelles constructions et pour des projets de rénovation, ainsi qu'un effondrement des demandes de crédits hypothécaires. Ces évolutions s'expliquent par le fait qu'aujourd'hui, les candidats désireux de construire une nouvelle habitation ou de rénover leur logement sont confrontés à trois grandes problématiques :

1. le prix élevé des matériaux de construction et l'impact global de l'inflation sur les coûts de construction ;
2. la hausse rapide des taux hypothécaires et la diminution de la capacité d'emprunt et de remboursement des ménages ;
3. la diminution du pouvoir d'achat des ménages suite à la forte inflation, qui réduit le montant que les ménages peuvent allouer mensuellement au remboursement d'un emprunt.

La hausse relativement importante des taux d'intérêt du marché à long terme et la forte augmentation des prix des matériaux de construction – qui a été supérieure à l'inflation globale - pèsent ainsi sur le budget des ménages. Combinées au climat actuel d'incertitude, ces tendances haussières impactent négativement les investissements des ménages dans l'immobilier résidentiel. De même, la hausse des taux hypothécaires et la baisse de la confiance des consommateurs font hésiter les constructeurs et les promoteurs immobiliers à lancer de nouveaux projets, ce qui réduit l'offre de nouvelles constructions et de nouveaux logements qui répondent à des performances énergétiques élevées.

Ces perspectives sont inquiétantes pour l'activité du secteur de la construction, mais aussi et surtout pour la concrétisation des grands objectifs environnementaux et sociaux. Comme souligné à de nombreuses reprises par les interlocuteurs sociaux de la construction<sup>2</sup>, la création de nouveaux logements et la rénovation du parc existant

---

<sup>2</sup> Cf. Communiqué de presse du 29 septembre 2022 « Appel à l'intensification de l'investissement dans le logement abordable, durable et de qualité » (CCE 2022-2200), Avis « Le logement abordable, durable et de qualité » (CCE 2022-0868), Note documentaire « Quelles pistes pour solutionner la crise du logement abordable, durable et de qualité » (CCE 2022-0869), Mémoire « Le secteur de la construction, partenaire d'une politique climatique ambitieuse sur les plans économique et social » (CCE 2019-0950).

sont indispensables pour réussir la transition climatique, réduire la vulnérabilité des ménages et entreprises aux prochaines crises énergétiques et environnementales et pour lutter contre la crise du logement. C'est maintenant qu'il faut investir dans la création de nouveaux logements abordables, durables et de qualité (dont des logements sociaux), dans l'isolation des bâtiments et dans des infrastructures durables (économiques en énergie).

### ***Objectifs du rapport***

Dans leur communiqué de presse de septembre 2022<sup>3</sup>, les interlocuteurs sociaux de la construction ont lancé un appel à l'intensification de l'investissement dans le logement abordable, durable et de qualité. Certaines pistes en ce sens ont d'ailleurs déjà été identifiées par les interlocuteurs sociaux de la construction dans une note documentaire (CCE, 2022b), ainsi que dans un avis (CCE, 2022a) sur le logement abordable, durable et de qualité.

Le présent rapport a pour objectif de poursuivre ces travaux, en définissant :

- les priorités pour l'action publique en vue de stimuler les investissements dans le logement abordable, durable et de qualité ;
- une liste (non exhaustive) de mesures complémentaires à prendre par les pouvoirs publics compétents en vue de stimuler les investissements dans le logement abordable, durable et de qualité.

Le présent rapport se focalise principalement sur la réalisation des objectifs du récent paquet législatif européen « Fit for 55 » et de la transition vers un parc de logements à consommation d'énergie quasi nulle d'ici 2050. Il se concentre donc sur les actions publiques visant à améliorer les performances énergétiques des logements. Il importe tout de même de souligner que le champ d'action en matière de logement abordable, durable et de qualité est bien plus large que la rénovation énergétique. Pour rappel, par « logement de qualité durable », les interlocuteurs sociaux du secteur de la construction entendent un logement qui satisfait au minimum aux exigences minimales de confort, de sécurité et de salubrité définies dans les codes régionaux du logement, aux exigences minimales de performances énergétiques (niveau de consommation énergétique, type d'énergie utilisée, ...) définies dans les réglementations PEB régionales, ainsi qu'aux réglementations relatives à l'aménagement du territoire (dont « Stop Béton »).

---

<sup>3</sup> Communiqué de presse du 29 septembre 2022 « Appel à l'intensification de l'investissement dans le logement abordable, durable et de qualité », [CCE 2022-2200](#).



### ***Quelles priorités pour l'action publique ?***

Selon la stratégie globale de rénovation énergétique de la Commission européenne (2020), la rénovation des bâtiments en vue de la neutralité climatique s'articule autour de sept principes fondamentaux :

1. L'efficacité énergétique comme pierre angulaire des politiques et décisions d'investissement des États membres (« energy efficiency first ») ;
2. L'accessibilité économique des logements et des dispositifs de rénovation (« leave no one behind »), notamment pour les ménages vivant dans des passoires thermiques ;
3. La décarbonation et l'utilisation d'énergies renouvelables locales dans la rénovation des immeubles ;
4. La circularité et la mise en place d'une réflexion orientée sur le cycle de vie pour minimiser l'empreinte carbone des bâtiments ;
5. L'exigence des normes relatives à la santé et à l'environnement pour assurer une qualité de l'air optimale, une bonne gestion de l'eau, une protection contre les catastrophes naturelles et les substances dangereuses, ainsi qu'une sécurité en cas d'incendie ou de séisme ;
6. L'intégration simultanée des transitions vertes et numériques au centre de la rénovation des immeubles, pour des systèmes de production et de distribution d'énergie plus efficaces et moins polluants ;
7. Le respect de l'esthétique des bâtiments et de leur qualité architecturale.

Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, l'efficacité énergétique (et en corollaire, la réduction de la consommation énergétique) est en effet la pierre angulaire et la priorité absolue des politiques et des décisions d'investissement des pouvoirs publics. Ainsi, lorsque des travaux de rénovation énergétique sont entrepris, le premier point sur lequel il faut agir en priorité concerne l'isolation thermique du bâtiment et/ou du logement. La décarbonation et l'utilisation d'énergies renouvelables locales dans la rénovation des immeubles, via le remplacement des systèmes de production, viennent dans un second temps, une fois que le bâtiment a été isolé. Et ce, car d'une part, l'isolation du bâtiment offre un gain énergétique plus important que le remplacement du système de production de chaleur (et de froid) ; et d'autre part, commencer par l'isolation d'un bâtiment permet d'éviter de surdimensionner le système de production de chaleur (et de froid).

Dans ce cadre, l'attention des pouvoirs publics doit se porter en priorité sur la rénovation et le renouvellement des passoires énergétiques. L'amélioration énergétique de ces logements permettra en effet d'optimiser les gains tant au niveau carbone qu'au niveau social (cf. infra), ainsi que d'éviter une dualisation du marché et

de limiter les effets d'aubaine. Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, ce principe doit être appliqué à l'ensemble du parc de logements (privé et social), qu'importe le statut de propriété du logement.

Le deuxième principe « leave no one behind » est la seconde pierre angulaire des politiques et des décisions d'investissement des pouvoirs publics et doit impérativement et en priorité être pris en compte par les pouvoirs publics, en parallèle du premier principe « energy efficiency first ». La situation des ménages varie énormément en fonction de leur revenu. Certains ont les capacités d'investissement nécessaires pour améliorer la performance énergétique de leur logement, tandis que d'autres en sont loin. Les ménages à plus faible revenu qui ne disposent pas des capacités financières suffisantes pour rénover leur logement sont, de surcroît, plus susceptibles de vivre dans un logement mal isolé, ainsi que d'être locataires. Les logements les moins performants sont en effet souvent achetés par des ménages qui ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour réaliser des rénovations énergétiques approfondies dès après l'achat. Au contraire, les logements les plus performants (dont les logements neufs) sont généralement acquis par des ménages aux revenus plus élevés. De même, les logements présents sur le marché locatif sont en moyenne plus médiocres que ceux occupés par leurs propriétaires et sont en moyenne occupés par des catégories de la population à plus faibles revenus. Ces ménages locataires ont peu de prise sur la rénovation énergétique de leur logement et sont confrontés à la problématique du « split incentive » (cf. point 2.2), qui limite les investissements dans l'amélioration (notamment énergétique) de ces logements.

Les principes 4, 5 et 6 sont également indispensables dans le cadre de la transition du parc des bâtiments en vue de la neutralité climatique d'ici à 2050. À titre d'exemple, citons, entre autres, les inondations en Wallonie de juillet 2021 qui ont démontré l'importance de tendre vers des logements résilients aux catastrophes naturelles, ou encore les risques croissants de pénurie d'eau qui mettent en avant la nécessité d'une meilleure gestion de l'eau. Toutefois, il importe de souligner que l'intégration de la transition numérique et de l'intelligence dans les bâtiments, ainsi que la prise en considération de la circularité, de la santé, de l'environnement et de la résilience contre les catastrophes naturelles et les substances dangereuses (etc.) peuvent alourdir sensiblement le coût de la construction de nouveaux logements et de la rénovation des logements existants. Et les rendre en conséquence uniquement accessibles à une certaine partie de la population, plus aisée. Or, afin de ne pas réduire davantage l'accessibilité des ménages au logement et afin de ne pas ajouter des difficultés supplémentaires au secteur de la construction, il importe, dans le contexte économique actuel, que les décisions politiques ne pèsent pas davantage sur la capacité des ménages à investir dans leur projet de nouvelle construction ou de rénovation. Pour l'instant, aller plus loin que les normes européennes en la matière nuirait par ex. à la rénovation et au renouvellement du parc de bâtiment, ainsi qu'au

secteur de la construction<sup>4</sup>. Il importe en outre de veiller à ce que les mesures de soutien politique à ces principes ne soient pas soumises à des effets d'aubaine trop importants.

En conclusion, pour plus d'efficacité dans un contexte de marge de manœuvre budgétaire réduite<sup>5</sup>, l'action publique doit se concentrer en priorité sur le principe 1 « energy efficiency first » et le principe 2 « leave no one behind » de la stratégie globale de rénovation énergétique de l'Europe - notamment via la rénovation et le renouvellement des passoires énergétiques. Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, la politique sociale du logement est un des leviers prioritaires à actionner pour concrétiser ces deux principes fondamentaux (cf. point 1). Les principes 4, 5 et 6 devront être mis en œuvre dans un second temps par les pouvoirs publics, via des instruments politiques adéquats et avec le bon timing.

## 1 Stimuler les investissements dans le logement social

Comme stipulé dans un précédent avis (CCE, 2022a), la politique sociale du logement est, selon les interlocuteurs sociaux du secteur de la construction, un levier important pour répondre à la crise du logement abordable et de qualité et aux difficultés d'accès au logement pour les ménages à revenu limité. Face au manque de logements abordables et de qualité, la création de logements sociaux<sup>6</sup> permet d'agir directement en augmentant l'offre de logements abordables à destination des publics précarisés. Elle constitue de surcroît un facteur d'équilibre du marché du logement en permettant de diminuer la pression sur le marché (locatif et acquisitif) privé. Plus globalement, la politique sociale du logement sert des objectifs plus larges tels que la lutte contre la pauvreté, l'accompagnement social vers le bien-être, le travail et la santé, la politique spatiale (densification), le renouveau des villages et villes, ainsi que la politique énergétique et les objectifs climatiques.

---

<sup>4</sup> Des discussions en ce sens sont d'ailleurs en cours, notamment au niveau régional.

<sup>5</sup> À politique inchangée, le BFP (2023) évalue le déficit public de la Belgique à 5,7 % du PIB en 2023 et 5,4 % du PIB en 2024 – en tenant compte entre autres du coût des mesures régionales et fédérales relatives à la facture énergétique des entreprises et des ménages. Le déficit augmenterait encore légèrement dans les années suivantes, contraint notamment par le poids croissant des charges d'intérêts de la dette. La dette publique représenterait 119 % du PIB à l'horizon 2028. Selon un rapport du CCE (2023c), les risques pour la soutenabilité des finances publiques sont élevés à moyen et long terme dans le pays.

<sup>6</sup> Les interlocuteurs sociaux de la construction rappellent que par « création de logements sociaux », ils entendent toutes formes de création de logements sociaux (par ex. acquisition de logements privés par les AIS) – dont les formes innovantes (par ex. projet de logements modulaires) – et pas uniquement la construction de nouveaux logements publics par les sociétés de logement social (CCE, 2022a).

Par ailleurs, une note documentaire des interlocuteurs sociaux de la construction (CCE, 2022b) indique clairement que de nouveaux investissements dans le parc de logements sociaux s'imposent tant au niveau de la construction et de l'acquisition de nouveaux logements sociaux que dans la rénovation des logements sociaux existants. En Belgique, on observe en effet une pénurie importante de logements sociaux. Le pourcentage de ces logements par rapport au marché résidentiel total reste très faible (environ 6 %), en comparaison avec d'autres pays européens (17 % en Autriche, 18 % en France, 21 % au Danemark, 33 % aux Pays-Bas). Ainsi, fin 2020, le stock de logement social en Belgique était estimé à près de 302 000 unités, tandis que plus de 256 000 ménages étaient sur une liste d'attente pour un logement social. Malgré l'offre complémentaire des agences immobilières sociales (AIS), ces chiffres montrent clairement que l'offre de logements sociaux est largement insuffisante dans les trois Régions du pays<sup>7</sup>. Afin de pouvoir répondre à la demande effective de logements sociaux, il faudrait presque doubler le stock actuel et atteindre un pourcentage de logement social par rapport à l'offre totale de logement supérieur à 10 %. Une grande partie du parc existant est de plus considérée comme étant en mauvais état. Les besoins totaux en investissements en matière de construction et de rénovation des logements sociaux sur l'ensemble du territoire belge ont ainsi été estimés entre 62,3 et 94,6 milliards d'euros sur la période 2020-2040, soit un besoin d'investissement annuel de 3,1 à 4,7 milliards d'euros<sup>8</sup>. Des efforts supplémentaires significatifs sont ainsi indispensables dans les trois Régions du pays en matière de création et de rénovation de logements sociaux.

Dans le cadre d'un avis (CCE, 2022a), les interlocuteurs sociaux de la construction ont entre autres<sup>9</sup> plaidé pour une augmentation des investissements dans la rénovation et la création de logements sociaux, via des budgets publics mais également via l'appel à des investisseurs privés.

---

<sup>7</sup> La pénurie de logements sociaux de bonne qualité est le résultat de la faiblesse des investissements des pouvoirs publics depuis les années 70 dans la création et la rénovation de logements sociaux, ainsi que de la sous-utilisation des budgets alloués par les Régions à la construction et à la rénovation des logements sociaux (CCE, 2022a ; CCE, 2022b).

<sup>8</sup> Il est important de souligner d'une part que ces estimations basées sur des données de 2020 ne permettent pas de prendre en considération les impacts de la crise du coronavirus et de la crise énergétique sur les revenus des ménages et sur la demande de logements sociaux. Or, ces crises, via une diminution du pouvoir d'achat et une augmentation du risque de précarité des ménages, ont plus que probablement entraîné des problèmes supplémentaires sur le marché du logement, en particulier dans le segment le moins cher. Et d'autre part, la majorité des besoins d'investissement dans le logement social concerne la création de nouveaux logements pour répondre à la demande : entre 52,8 et 75,5 milliards d'euros (hypothèse moyenne).

<sup>9</sup> Dans le cadre de cet avis, ils ont également plaidé pour la fixation des objectifs climatiques et énergétiques ambitieux pour chaque projet de construction et de rénovation de logements sociaux, ainsi que pour une simplification et une accélération des procédures d'attribution des subsides pour la construction et la rénovation de logements sociaux (CCE, 2022a).

### ***Investissements publics dans le logement social***

Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, la rénovation de logements sociaux via des budgets publics pourrait être améliorée grâce à une meilleure répartition des budgets au niveau national, plutôt que de faire fonctionner chaque niveau de pouvoir individuellement de manière isolée. Concrètement, cela pourrait prendre forme via la création d'une plateforme unique active au niveau national pour la rénovation de l'ensemble des bâtiments publics (dont les logements sociaux) du territoire belge. Dans ce cadre, il importe toutefois que chaque niveau de pouvoir conserve ses compétences. Les réflexions sur la création d'une telle plateforme devront par conséquent impérativement être menées dans le cadre d'une collaboration entre les différents niveaux de pouvoir. Cette initiative entre dans le champ du partage des connaissances et des bonnes pratiques entre les Régions (cf. point 3.1).

### ***Investissements privés dans le logement social***

Outre la construction de nouveaux logements publics par les sociétés de logement social, l'extension du parc social doit également être soutenue par de nombreuses initiatives privées. Dans ce cadre, l'acquisition de logements privés par les agences immobilières sociales (AIS) peut être stimulée par l'extension du dispositif de financement de rénovation et de remise en état de logements inoccupés par les AIS à l'ensemble du marché locatif (cf. point 2.2). Dans cette optique, il est primordial que les investissements privés dans le logement social soient financièrement intéressants pour l'ensemble des acteurs (investisseurs ou propriétaires-bailleurs privés, agences immobilières sociales et locataires sociaux). Une diminution de la TVA (de 12 % à 6 %) appliquée aux constructions résidentielles destinées à être louées en tant que logements sociaux permettrait également de stimuler la construction de nouveaux logements à finalité sociale via des initiatives privées (cf. point 2.3).

## **2 Stimuler les investissements dans le logement privé**

La réalisation des objectifs du récent paquet législatif européen « Fit for 55 » et de la transition vers un parc de logements à consommation d'énergie quasi nulle d'ici 2050 nécessite notamment de renouveler et de rénover le parc de logements. Dans un avis (CCE, 2022a), les interlocuteurs sociaux de la construction ont d'ailleurs plaidé pour que les décideurs publics au niveau fédéral et au niveau régional œuvrent à la mise en place d'un cadre réglementaire, fiscal et juridique favorable à la création et à la rénovation (notamment énergétique) de logements de qualité sur le marché privé. Et ce, en vue de stimuler l'offre de logements abordables, durables et de qualité.

## 2.1 La rénovation énergétique des logements

Aujourd'hui, seulement 4 % des logements belges atteignent le label énergétique A. Une vraie vague de rénovations est dès lors indispensable pour réaliser les objectifs du récent paquet législatif européen « Fit for 55 ». Au cours de ces dernières années, la rénovation du parc de bâtiments privés se déroule toutefois trop lentement. Le rythme de rénovation suivi dans le secteur résidentiel ne permettra pas de répondre aux objectifs climatiques de l'UE et d'atteindre un parc de bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle d'ici 2050.

Le rapport de conjoncture de mai 2023 (CCE, 2023a) montre de plus qu'au cours de l'année 2022, les grands projets de rénovation et d'agrandissement - qui nécessitent un permis de bâtir – ont diminué au profit des plus petits travaux de rénovation (dont énergétique). En effet, en raison du climat d'incertitude et de la hausse des coûts de construction (prix des matériaux élevé, hausse des taux d'intérêt, ...), les ménages ont été freinés dans leurs « grands » projets de rénovation et d'agrandissement et ont préféré réaliser des travaux de rénovation (dont énergétique) moins conséquents qui permettent de faire rapidement baisser la facture d'énergie à moindre coût<sup>10</sup>. Bien que cette tendance en faveur des petites rénovations énergétiques sous-tende une prise de conscience des ménages quant à l'importance de la rénovation énergétique, elles ne sont pas suffisantes pour améliorer drastiquement le score énergétique d'un logement, une rénovation lourde du logement en une seule fois étant la solution la plus efficace pour tendre vers un logement à consommation d'énergie quasi nulle. Il est par conséquent important de favoriser systématiquement les rénovations efficaces, dans un parcours accompagné et cohérent, pour conduire à une rénovation globale.

Les objectifs européens et l'accord de Paris sur le climat exigent donc des efforts supplémentaires pour rendre une grande partie des 5 millions de logements économes en énergie d'ici 2050. Chaque année, au moins 3 % ou 150 000 logements en Belgique doivent être entièrement rénovés ou reconstruits. Les grands objectifs de la politique de rénovation ont été fixés et mettent en évidence la nécessité de créer et de mettre en place un cadre favorable à l'investissement en matière de logements et de rénovations lourdes. Plusieurs mesures peuvent être envisagées en ce sens. Parmi celles-ci :

---

<sup>10</sup> Citons à titre d'exemple, l'installation de panneaux solaires, le remplacement du système de production de chaleur, l'isolation du toit ou l'isolation des murs par l'intérieur.

### ***Un cadastre exhaustif du parc de logements***

La rénovation énergétique massive du parc de logements nécessite avant tout d'avoir une bonne vision de l'état de celui-ci. À cette fin, un inventaire ou cadastre énergétique complet et précis du parc de logements publics et privés (et plus largement de l'actif immobilier belge) doit impérativement être constitué. Ce cadastre énergétique des bâtiments publics et privés permettra d'identifier les sources d'économies d'énergie, de quantifier les besoins d'investissements en rénovation et de déterminer les priorités des interventions à réaliser, ainsi que la trajectoire à suivre à moyen et long terme, en vue d'engendrer des réductions de la consommation énergétique du parc immobilier. Identifier une trajectoire à suivre à moyen et long terme et les besoins en investissement qui y sont liés aidera à garantir la stabilité de la stratégie de rénovation en l'insérant dans une programmation budgétaire. Afin d'assurer une vision complète de la situation, la quantification et la planification de la transition vers un parc de logements à consommation quasi nulle doivent également inclure les besoins relatifs à la transition du mix énergétique (sortie des énergies fossiles) et des réseaux énergétiques (cf. point 3.2).

La réalisation d'un cadastre du parc de logements est déjà progressivement en cours via le déploiement des certificats de performance énergétique et du « woningpas ». Ces instruments ne sont cependant pas encore suffisamment connus et répandus. Leur déploiement au sein du parc de logements doit par conséquent être accéléré. À côté d'autres outils permettant de parvenir à un changement de comportement, comme le nudging, une meilleure visibilité des citoyens et des entreprises sur leurs données énergétiques peut de surcroît aider à surmonter les doutes quant au lancement d'un projet de rénovation.

Afin de pouvoir mieux préparer les politiques de rénovation énergétique, il est en outre urgent d'améliorer les données agrégées sur les bâtiments, leurs émissions et leur consommation d'énergie (en particulier les formes d'énergie qui ne passent pas par un réseau de distribution, comme le mazout et le bois) (CCE, 2021b). Cela nécessite davantage de données ouvertes, une circulation de l'information plus rapide et de meilleure qualité entre les entités, une plus grande transparence et une capacité d'analyse accrue. Améliorer les données agrégées sur les bâtiments et leur transparence aidera à assurer le monitoring et le pilotage interministériel de la politique de rénovation des logements.



### ***Des subsides à la rénovation ciblés, couplés à un mécanisme de tiers-investissement à destination des publics précarisés***

En Belgique, comme dans bon nombre d'autres pays européens, les subsides et les prêts à taux bas destinés à la rénovation (dont énergétique) des logements sont des instruments importants de la politique de rénovation. Selon une étude d'Albrecht (2021), 65 % des subventions à la rénovation bénéficient toutefois aux plus hauts revenus qui entreprendraient ces travaux même sans subventions. La plupart de ces rénovations énergétiques ne sont de plus qu'un produit secondaire de rénovations de confort ou fonctionnelles<sup>11</sup>. La politique de rénovation est ainsi confrontée à un important effet Matthieu : la majorité des subventions bénéficient à des revenus plus élevés qui n'en ont pas besoin. Malgré ces constats, l'octroi par les pouvoirs publics de subsides (primes régionales) et de prêts à taux bas destinés à la rénovation n'est ici pas remis en cause, ces aides doivent absolument être maintenues pour rendre notre parc de logements plus durable. Ces aides peuvent toutefois évoluer afin de stimuler davantage les rénovations globales et de mieux cibler les ménages qui en ont le plus besoin. Cela nécessite de bien calibrer et de conditionner les aides publiques. Pour répondre à ces principes :

- les taux de subvention doivent être déterminés en fonction des revenus des ménages, ainsi que des gains énergétiques réalisés et de la performance énergétique initiale du logement ;
- les prêts à taux bas doivent pouvoir être contractés sur une longue durée (jusqu'à 30 ans), avec un plafond élevé (au moins jusqu'à 60 000 euros<sup>12</sup>), et être accessibles à une majorité des ménages.

Toujours selon Albrecht (2021), en Belgique, 45 % des propriétaires actuels sont incapables de financer une rénovation permettant d'atteindre un label énergétique A. Et ce, même avec l'aide des subventions à la rénovation et des prêts sans intérêt. Il

---

<sup>11</sup> Une étude de la Commission européenne (2019) révèle également que 90 % des rénovations énergétiques dans l'UE coïncident avec d'autres travaux dépourvus de toute finalité énergétique.

<sup>12</sup> Dans la plupart des études disponibles, le coût moyen estimé d'une rénovation lourde (c'est-à-dire d'une rénovation permettant d'atteindre de manière optimale l'objectif de long terme fixé par le PNEC : en moyenne max. 100 kWh/m<sup>2</sup>) varie entre 40 000 et 80 000 euros. [Steunpunt Wonen](#) donne une estimation moyenne du budget située entre 52 000 et 55 000 euros par logement pour adapter le parc immobilier flamand aux exigences en termes de qualité des logements et de performances énergétiques. Selon le [Banque nationale de Belgique](#), l'estimation du coût moyen de la rénovation d'un logement (conforme aux objectifs climatiques 2050) s'élève à 60 000 euros. [Milieu Centraal](#) estime à 80 000 euros le coût pour rénover un logement de 125 m<sup>2</sup> conformément à la neutralité carbone. L'étude wallonne [COZEB 2](#) estime que l'investissement moyen des rénovations lourdes pour atteindre le label A est de 80 500 euros par bâtiment pour les maisons unifamiliales existantes (ou 479 €/m<sup>2</sup>), et varie de 100 €/m<sup>2</sup> à 680 €/m<sup>2</sup> selon les typologies. Le [SERV](#) estime le coût d'une rénovation (isolation) d'un logement entre 40 000 et 60 000 euros. À noter que ces estimations ont été calculées avant la forte hausse des prix des matériaux de construction observée durant les années 2021 et 2022. À cela s'ajoute également la forte hausse des taux d'intérêt à long terme qui a pour conséquence de rendre les prêts hypothécaires plus chers pour les demandeurs.



manque au moins 25 000 euros à 30 % des propriétaires actuels et 50 000 euros ou plus à 10 % des propriétaires. Ainsi, un nouveau propriétaire qui est incapable de financer une rénovation énergétique approfondie de 60 000 euros ne pourra pas non plus lancer son projet de rénovation s'il bénéficie de 10 000 euros ou plus de subventions. Pour ces ménages qui n'ont pas accès au financement nécessaire pour rénover leur logement, il convient de développer et de mettre en place, en complément des aides à la rénovation, un mécanisme plus adapté pour le financement des travaux de rénovation. C'est-à-dire un mécanisme de tiers-financement, avec un remboursement sur la base des économies réalisées sur la facture d'énergie. Ainsi, le financement porterait entièrement sur l'opérateur, qui percevrait le gain sur la facture énergétique des personnes occupant le logement (locataires ou propriétaires). Le modèle de négaWatt en est un bon exemple. Côté demande, ce type de mécanisme permet de répondre aux principaux obstacles à la rénovation, qu'ils soient informationnels, financiers ou encore cognitifs. Il peut de plus être particulièrement avantageux pour la rénovation des passoires énergétiques, pour lesquelles les économies d'énergie peuvent par définition être substantielles, et qui peuvent offrir un meilleur taux d'autofinancement pour un niveau de rénovation ambitieux. Une meilleure connaissance du parc de logements sera nécessaire pour identifier les logements (et les bâtiments) offrant un taux d'autofinancement suffisamment rentable (cf. supra).

Avec le modèle des sociétés de tiers-financement, il existe toutefois un risque que la rémunération pour l'opérateur s'avère plus faible que prévu. En effet, et au-delà du risque des impayés, les gains sur la facture énergétique pourraient être surestimés ou les coûts de la rénovation sous-estimés par l'opérateur (défaut d'anticipation). Ces risques sont aujourd'hui mal couverts par le marché. Un mécanisme public de garantie pourrait dès lors être mis en place. Ce mécanisme assurerait les opérateurs dans le cas où les travaux engagés s'avèreraient non rentables ex post (Aussilloux & Baiz, 2020). Un certain pourcentage de la valeur de chaque sinistre serait par ex. couvert dans la limite d'un montant absolu par opérateur défini ex-ante. Afin d'éviter tout abus des opérateurs, un tel mécanisme public de garantie devra être couplé à un système de surveillance visant à éviter les défauts d'anticipation trop fréquents. Les contrats conclus entre les sociétés de tiers-financement et les ménages pourraient également inclure une clause qui imputerait les effets d'un rebond de la consommation aux occupants afin de garder une incitation à maîtriser leur consommation. Les systèmes intelligents pourraient servir à identifier ces changements de comportements. Afin de s'assurer des économies d'énergie suffisamment importantes pour que le modèle soit rentable, des initiatives de rénovation collective de logements individuels (par ex. par quartier ou par commune) peuvent également être envisagées par les sociétés de tiers-financement (cf. infra).

Un autre obstacle aux mécanismes de tiers-financement est l'horizon de rentabilité souvent éloigné des travaux (10 à 20 ans, voire parfois plus), alors qu'un nombre significatif de ménages propriétaires sont âgés et que d'autres sont amenés à changer de logement, entre autres pour des raisons professionnelles (changement de travail) ou personnelles (séparation, arrivée ou départ d'un enfant, ...). Des contrats de performance énergétique attachés au logement (ou au bâtiment) pourraient dès lors être conçus (cf. point 2.4). Ces contrats se transmettraient obligatoirement au nouvel occupant en cas de vente ou de changement de locataire.

### ***Un accompagnement des ménages, des initiatives de rénovation collective des logements individuels et une industrialisation de la rénovation énergétique***

En Belgique, la politique de rénovation est confrontée à un problème fondamental lié à la composition et aux disparités typologiques du parc de logements : à peu près chaque logement du pays est unique. Cette caractéristique du parc belge de logements complexifie la tâche des entrepreneurs qui doivent réaliser les travaux de rénovation, ainsi que la tâche du propriétaire actuel (ou futur) désireux de calculer le budget de rénovation optimal pour atteindre un meilleur label énergétique – ces derniers étant confrontés à une « information imparfaite ». De manière générale, les ménages se posent de nombreuses questions sur le coût total d'une rénovation énergétique, le délai d'amortissement, l'effet sur le score PEB et la valeur de leur maison, ainsi que sur la séquence et la planification idéales des rénovations énergétiques. En outre, la rénovation d'un logement nécessite des connaissances techniques, administratives et juridiques et dépend de la coopération entre différents fournisseurs spécialisés, ce qui constitue un obstacle non financier supplémentaire. Ceci démontre un besoin d'accompagnement des ménages dans leurs démarches de rénovation (dont énergétique), notamment via le développement d'une offre de solutions intégrées offrant aux ménages une solution sur mesure, tenant compte de leurs possibilités financières, de leurs préférences en matière de rénovation et des caractéristiques de leur logement.

Afin d'optimiser les coûts liés à la rénovation (énergétique) des logements, des initiatives de rénovations « collectives » et « groupées » se développent à travers le pays. Citons par exemple Reno+ et Corenove en Wallonie, ou encore « Gent knapt op » en Flandre. De telles initiatives visent à mobiliser l'ensemble des habitants et des propriétaires d'une zone géographique (rue, quartier ou commune par ex.) (y compris ceux qui ne se sentaient pas concernés par l'entame de travaux de rénovation) dans une spirale positive de rénovation énergétique à plus grande échelle. La rénovation de groupes de logements à plus grande échelle permet ensuite une industrialisation de la rénovation énergétique et la réalisation d'économies d'échelle. Le soutien de telles initiatives de rénovation collective des logements individuels et d'industrialisation de

la rénovation énergétique peut ainsi constituer un élément important pour atteindre un parc de logements à consommation d'énergie quasi nulle d'ici 2050.

Une des conditions préalables à de tels projets est que cela engendre effectivement des économies d'énergie importantes, c'est-à-dire que cela concerne un nombre important de logements. Dans le cas contraire, les avantages ne compenseraient pas les efforts accrus nécessaires pour regrouper les rénovations. Dans ce cadre, le « pooling » des logements (appartenant à des propriétaires différents) peut être réalisé sur la base d'une analyse préalable des biens et devrait permettre des économies d'échelle potentiellement importantes aux différentes étapes du projet : au niveau des études, de l'achat des matériaux, de l'engagement des corps de métier, de la sélection d'infrastructures collectives, etc. (CCE, 2023b). À terme, la mise en place au niveau belge d'un instrument d'information collectif qui centraliserait toutes les informations sur les coûts des projets de rénovation réalisés permettrait d'estimer beaucoup plus précisément un coût représentatif des rénovations énergétiques par type de logement et d'identifier les logements à regrouper pour optimiser les économies d'échelle d'un « pooling » de bâtiments.

De tels projets de plus grande ampleur peuvent également s'appliquer aux copropriétés et faciliter les démarches de rénovation des copropriétaires (CCE, 2023b).

### ***Un forfait de base énergie « post-crisis »***

En réponse à la crise énergétique et à la forte hausse des prix de l'énergie au cours de l'année 2022, une réflexion s'est posée, en Belgique et dans d'autres pays européens, sur des mécanismes de forfait de base énergie. Le principe du forfait de base énergie est simple. Le consommateur paie un prix fixe, pour un certain volume d'énergie (par ex. de gaz) consommé. Passé ce volume, sa facture serait à nouveau calculée sur les prix du marché. Bien que les réflexions sur ce type de mécanisme aient été menées dans un objectif premier d'alléger la facture énergétique des ménages, on peut se demander s'il ne pourrait pas être conçu de manière à stimuler la sobriété énergétique et les investissements dans le logement durable.

Bien que théoriquement, ce modèle semble intéressant, certaines limitations sont à prendre en considération. Premièrement, la littérature économique met en évidence que les consommateurs réagissent au prix moyen de l'énergie, plutôt qu'au prix marginal (attendu). Les ménages n'adoptent de plus pas toujours un comportement rationnel en matière d'investissement dans la rénovation énergétique de leur logement, le retour sur investissement s'étalant généralement sur une période relativement longue (10 ans, 20 ans, voire parfois plus). Ce comportement « non rationnel » s'accroît lorsque les ménages doivent faire attention à leur budget ou lorsqu'ils n'ont pas accès à la capacité initiale de financement. Deuxièmement, le

forfait de base énergie peut, s'il est mal conçu, réduire le signal prix et par conséquent les investissements dans l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. La limitation des hausses de prix de l'énergie revient surtout à subsidier les énergies fossiles, décourage les économies d'énergie, ne cible généralement aucun groupe en particulier, tend à bénéficier davantage aux gros consommateurs d'énergie dont les revenus sont souvent plus élevés et pèse lourdement sur les dépenses publiques (OCDE, 2022). Troisièmement, tous les ménages n'ont pas les moyens de financer la rénovation énergétique de leur logement (ni l'accès à ces moyens). Ce sont de surcroît ces ménages qui vivent dans des passoires énergétiques et qui sont confrontés à une consommation d'énergie « involontairement » élevée, sur laquelle ils ont peu de prise. Enfin, il importe de se demander si la hausse des prix de l'énergie, à laquelle on a assisté lors de l'année 2022, est un phénomène conjoncturel ou structurel.

Au vu de ces éléments, il paraît évident que le forfait de base énergie mis en œuvre temporairement en Belgique portait davantage sur une intervention à court terme sur les prix de l'énergie pour soutenir les ménages en période de crise énergétique, que sur un instrument de long terme visant à stimuler les investissements économes en énergie dans les logements. Il semble ainsi peu approprié de rendre ce type d'aide publique permanent. L'éventuelle conception et mise en œuvre d'un forfait de base énergie « post-crisis » de long terme devra tenir compte des limitations susmentionnées. Dans l'hypothèse où les prix de l'énergie reviendraient à des niveaux « normaux », l'idée serait par exemple que le consommateur paie le prix du marché, pour un certain volume d'énergie consommé. Passé ce volume, sa facture serait basée sur un prix supérieur à celui du marché, ce qui inciterait les ménages à réduire leur consommation énergétique pour ne pas dépasser le seuil fixé. Le supplément pourrait de plus être récolté par les pouvoirs publics et être investi dans des programmes de rénovation énergétique – par ex. un mécanisme de tiers-financement à destination des ménages précarisés (cf. point 2.1). Dans cette optique, les ménages plus aisés seraient incités à réaliser des investissements économes en énergie dans leur logement. S'ils ne le font pas, l'argent récolté sur leur facture « artificiellement » élevée permettrait de financer la rénovation énergétique des ménages qui n'en ont pas les moyens.

## 2.2 Focus sur le marché locatif

Dans un avis sur le logement abordable, durable et de qualité (CCE, 2022a), les interlocuteurs sociaux de la construction ont plaidé pour qu'une attention particulière soit portée au marché du logement locatif – qui représente environ un tiers du marché belge des logements<sup>13</sup>. Dans le secteur locatif privé, la problématique ne concerne pas seulement un écart de revenus (bien qu'il s'agisse souvent de logements relativement médiocres occupés par des catégories de la population à faibles revenus<sup>14</sup>), mais aussi le fait que les locataires et les propriétaires sont très peu incités à investir dans la rénovation du logement. Ce marché est en effet confronté à des barrières spécifiques – la principale étant le dilemme du propriétaire-locataire (ou « split incentive ») - qui complexifient encore davantage la rénovation énergétique de ces logements par rapport aux habitations occupées par leur propriétaire. Ces barrières spécifiques expliquent le fait que les logements mis en location sont en moyenne de moins bonne qualité avec notamment des performances énergétiques plus faibles que les logements occupés par leur propriétaire.

Or, malgré la moins bonne qualité des logements locatifs et les barrières spécifiques auxquelles le secteur est confronté, les budgets et aides publics (dont les subsides en matière de rénovation énergétique) sont majoritairement dirigés vers les propriétaires occupants et très peu vers le marché locatif. C'est pourquoi les interlocuteurs sociaux de la construction estiment que les autorités publiques doivent intervenir de manière appropriée, en tenant compte du statut de propriété de l'occupant et accorder une attention particulière à ce segment qui représente une partie importante du marché du logement. Des instruments devraient ainsi être mis à disposition des propriétaires-bailleurs – en particulier ceux qui n'en ont pas les moyens – afin de les aider à améliorer la qualité de leur logement mis en location. Dans ce cadre, le Conseil central de l'économie (2023b) a publié en mars 2023, en collaboration avec ses homologues régionaux, une série de pistes pour stimuler la rénovation du parc locatif résidentiel (et des copropriétés). En complément de ces mesures, une réflexion mérite d'être menée sur :

---

<sup>13</sup> Selon la [base de données Census](#), le taux de logements occupés par leur propriétaire est de 66 % en Wallonie, 71 % en Flandre et de seulement 39 % en Région de Bruxelles-Capitale. Dans certaines grandes villes du pays (Anvers, Gand, Charleroi, Louvain, Liège), il est aux environs de 50 %.

<sup>14</sup> Les locataires ont en général un profil socio-économique moins robuste que celui des propriétaires et ont un revenu disponible médian inférieur (1 494,48 € pour un ménage locataire du parc privé, contre 2 326,90 € et 1 786,15 € pour un ménage propriétaire respectivement avec et sans hypothèque) (Source : BE-SILC). En Belgique, le taux de pauvreté chez les locataires (37,1 %) est environ quatre fois plus important que celui des propriétaires occupants (9,0 %) (Source : Eurostat).

### ***L'extension du dispositif des AIS à l'ensemble du marché locatif***

En Flandre, à Bruxelles et en Wallonie, les propriétaires de logements mis en location par les agences immobilières sociales (AIS) sont soutenus par les autorités publiques et bénéficient d'avantages fiscaux. La Wallonie réfléchit à aller plus loin et à étendre à l'ensemble des propriétaires-bailleurs qui n'ont pas les moyens de rénover leur logement mis en location l'éligibilité d'un dispositif actuellement uniquement accessible aux propriétaires qui souhaitent effectuer des travaux de réhabilitation ou de restructuration dans des logements inoccupés. Il s'agit de l'octroi des prêts à taux zéro et des subventions non remboursables par le Fonds du Logement de Wallonie (FLW). En 2023, l'aide financière (indexée) – accordée pour effectuer des travaux de réhabilitation ou de restructuration dans des logements inoccupés – s'élève à 75 700 euros par unité de logement. Ce montant peut être augmenté d'une enveloppe complémentaire de 33 500 euros pour un surcoût lié à des travaux d'amélioration des performances énergétiques. Le FLW accorde cette aide financière à condition que le logement soit confié à une AIS pour une durée minimale de 9 ou 15 ans et que les propriétaires ne disposent pas des fonds et/ou des revenus nécessaires pour financer ces travaux. Via l'extension de ce mécanisme à l'ensemble du marché locatif, le FLW financerait les travaux de rénovation (mise en conformité et rénovation énergétique) du logement en location qui serait en contrepartie confié à une AIS pour une durée minimale encore à définir.

Les interlocuteurs sociaux de la construction soutiennent pleinement l'extension de ce dispositif à l'ensemble des propriétaires-bailleurs (pour qu'il ne s'adresse plus uniquement aux propriétaires de biens inoccupés), et ce, sur l'ensemble du territoire national (moyennant le respect des spécificités socio-économiques et des compétences de chaque entité). Ceci permettrait d'une part de rénover les « passoires énergétiques » (label F ou G) mises en location, qui se trouvent être la propriété de personnes (parfois âgées) qui n'ont pas les moyens financiers de les rénover ; et d'autre part d'augmenter l'offre de logements abordables, durables et de qualité – les logements gérés par les AIS étant loués en-dessous du prix du marché à des ménages en difficulté financière. Les interlocuteurs sociaux de la construction insistent toutefois sur le fait qu'un tel dispositif doit être et rester applicable uniquement sur la base volontaire des propriétaires-bailleurs afin de ne pas porter atteinte au droit à la propriété. Le dispositif doit par conséquent être conçu et mis en œuvre de manière à être financièrement intéressant pour l'ensemble des acteurs (propriétaires-bailleurs privés, agences immobilières sociales et locataires sociaux). Afin d'éviter que des locataires du parc privé ne se retrouvent sans logement, le passage du logement vers le parc des AIS via ce dispositif peut se faire, de préférence, durant la période comprise entre le départ du précédent locataire et l'arrivée du nouveau locataire.

### ***Une indexation des loyers conditionnée au PEB (permanente)***

Fin 2022, les trois Régions du pays ont conditionné l'indexation des loyers (résidentiels) à la bonne performance énergétique des bâtiments, et ce, pendant 1 an. Bien que de petites variations apparaissent dans les modalités de cette mesure d'une Région à l'autre, les mêmes objectifs sont poursuivis : limiter les effets de l'inflation pour les locataires et pousser les propriétaires à moderniser leurs biens. Cette mesure a été prise temporairement par les gouvernements régionaux dans un contexte de forte inflation et de prix de l'énergie élevé pour éviter que les locataires ne soient confrontés à une double peine, alors qu'ils n'ont que peu de possibilités d'intervenir sur l'isolation de leur logement.

En Flandre et en Wallonie, cette mesure temporaire a été levée respectivement le 1<sup>er</sup> octobre 2023 et le 1<sup>er</sup> novembre 2023. Les restrictions sur les indexations des loyers aux PEB D, E, F ou G ont pris fin à Bruxelles depuis le 14 octobre 2023. Les propriétaires de logements en Flandre et en Wallonie ayant un faible score PEB pourront à nouveau indexer leur loyer. Or, les interlocuteurs sociaux de la construction estiment qu'il serait opportun que cette mesure temporaire soit reconduite au-delà d'un an et devienne même permanente afin de réduire la problématique du « split-incentive ». Pour maximiser leur revenu, les propriétaires-bailleurs de passoires énergétiques seraient ainsi incités à rénover leur bâtiment.

Dans cette optique, il importe que les propriétaires-bailleurs aient accès, tout comme les propriétaires-occupants, aux aides à la rénovation (cf. point 2.1) et que des systèmes spécifiques, tels que l'extension du dispositif des AIS à l'ensemble du marché locatif (cf. supra), soient mis en place pour les propriétaires-bailleurs qui n'ont pas les moyens de financer eux-mêmes les travaux nécessaires.

### ***Veiller à maintenir et stimuler l'investissement locatif résidentiel***

En vue de garantir un nombre suffisant de logements abordables, durables et de qualité sur le marché locatif privé, les interlocuteurs sociaux de la construction soulignent qu'il est indispensable de maintenir et de stimuler les investissements privés sur le marché locatif résidentiel. Dans cette optique, il est primordial que toute réforme fiscale, envisagée par les autorités publiques, ne crée pas de déséquilibre dans le traitement des investissements immobiliers et mobiliers et des revenus que ceux-ci peuvent générer. En particulier dans un contexte de pénurie de logements abordables, durables et de qualité, caractérisé par des loyers déjà sous pression dans certaines zones géographiques du pays (CCE, 2022b). Les interlocuteurs sociaux de la construction demandent par conséquent à être consultés, dès à présent et à l'avenir, sur tout projet de réforme fiscale ayant des retombées potentielles sur le secteur.



## 2.3 Les nouvelles constructions et la reconversion

Étant donné le « mismatch » entre l'offre et la demande sur le marché immobilier privé et la demande croissante de logements attendue en raison des évolutions démographiques<sup>15</sup>, il convient d'agir au niveau de l'offre en stimulant la construction neuve, le développement du parc de logements, les opérations de démolition-reconstruction et la reconversion d'immeubles. Or, le rapport de conjoncture de mai 2023 (CCE, 2023a) observe, au cours de l'année 2022, une chute du nombre de permis octroyés pour la construction résidentielle et un effondrement des nouvelles demandes hypothécaires. La hausse relativement importante des taux d'intérêt du marché à long terme et l'augmentation significative (et supérieure à l'inflation globale) des prix des matériaux de construction ont eu pour conséquence de rendre les prêts hypothécaires plus chers pour les demandeurs. La flambée des prix de l'énergie et de l'inflation, ainsi que le durcissement des conditions financières affaiblissent de surcroît la capacité d'emprunt des ménages (en particulier ceux qui sont vulnérables). Ces facteurs pèsent par conséquent sur les investissements des ménages dans leur logement et sur les projets de nouvelles constructions. Le climat actuel d'incertitude a probablement également un effet négatif sur la prise de décision des demandeurs hypothécaires – qui sont plus susceptibles de reporter leurs projets de construction et de rénovation en raison des perspectives incertaines, combinées à la forte augmentation des coûts et à un contexte de perte de pouvoir d'achat des ménages. Quoiqu'il en soit, cette chute des permis octroyés ne va guère améliorer la situation de l'immobilier neuf en Belgique. D'autant plus que les permis de construire pour des appartements neufs continuent d'être en baisse par rapport aux permis pour des habitations unifamiliales (CCE, 2023a). La hausse des taux hypothécaires et la baisse de confiance des consommateurs font hésiter les constructeurs et promoteurs immobiliers à lancer de nouveaux projets. Ces constats mettent en évidence la nécessité de créer et de mettre en place un cadre favorable à l'investissement en matière de logements. Plusieurs mesures peuvent être envisagées en ce sens. Parmi celles-ci :

---

<sup>15</sup> Pour plus de détails, cf. Note documentaire « Quelles pistes pour solutionner la crise du logement abordable, durable et de qualité » de la CCS Construction, [CCE 2022-0869](#).



### ***Le maintien permanent de la TVA à 6 % (sur les rénovations et) sur les démolitions-reconstructions et son élargissement aux constructions sociales***

La note de réforme fiscale présentée début mars 2023 par le ministre des Finances Vincent Van Peteghem contenait une harmonisation des taux réduits de TVA de 6 % et 12 % vers un seul taux réduit de 9 %. Cela impliquait une augmentation de la TVA de 6 % à 9 % pour les travaux de rénovation et les opérations de démolition-reconstruction et une baisse de la TVA de 12 % à 9 % pour la construction de logements loués en tant que logements sociaux. Si une telle proposition de réforme peut probablement impacter positivement le parc de logements sociaux, elle risque d'être contreproductive à la mise en place d'un cadre réglementaire, fiscal et juridique favorable à la création et à la rénovation (notamment énergétique) de logements de qualité sur le marché privé. Pour les particuliers, une telle réforme se traduirait immédiatement par un surcoût et rendrait les rénovations et les opérations de démolition-reconstruction plus onéreuses, ce qui ne ferait que ralentir la rénovation et le renouvellement du parc de logements en Belgique. Et ce, dans un climat actuel d'incertitudes où un choc de la demande semble déjà se profiler dans le secteur de la construction (notamment au niveau des investissements résidentiels) (CCE, 2023a).

Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, la création d'un cadre favorable à la construction de nouveaux logements de qualité sur le marché privé nécessite de maintenir, de manière permanente, la TVA à 6 % sur les projets de rénovations et sur tous les projets de démolition-reconstruction. Afin de stimuler la construction de nouveaux logements à finalité sociale, la réforme devrait plutôt envisager de diminuer de 12 % à 6 % la TVA des constructions résidentielles destinées à être louées en tant que logements sociaux. Quoi qu'il en soit, comme susmentionné, les interlocuteurs sociaux de la construction demandent à être consultés, dès à présent et à l'avenir, sur tout projet de réforme fiscale ayant des retombées potentielles sur le secteur.

Les interlocuteurs sociaux de la construction ont notamment défendu cette position dans un communiqué<sup>16</sup> transmis le 16 juin 2023 aux ministres compétents en la matière.

---

<sup>16</sup> « Le secteur de la construction demande de maintenir et d'élargir le taux de TVA de 6 % dans la construction », Communiqué de la CCS Construction du 16 juin 2023, [CCE 2023-1506](#).

## ***L'industrialisation et la circularité des nouvelles constructions***

En ce qu'elle permet d'augmenter la qualité et le caractère abordable de la construction, l'industrialisation de la construction gagne chaque année un peu plus de parts de marché à mesure que les grands groupes s'emparent de ces nouveaux processus. Cette innovation consiste à réaliser les opérations de fabrication en usine pour ne conserver sur le chantier que les actions d'assemblage. L'industrialisation se manifeste aussi dans le secteur de la construction par la standardisation des processus de travail, permettant de garantir l'uniformité des règles de stratégie et procédures. Le « Building Information Model » (BIM) a entre autres contribué à ces avancées en modifiant la conceptualisation et la relation entre les différents intervenants. L'industrialisation du secteur passe ainsi d'abord par l'industrialisation de la conception.

La numérisation et l'industrialisation de la construction (préfabrication, conception modulaire, ...) offrent de nombreuses possibilités, notamment en termes de rapidité, d'accessibilité, d'environnement ainsi que sur le plan social (CCE, 2022b). On peut notamment espérer que ces nouveaux processus de construction pourront aider à accroître la productivité du secteur, améliorer son attractivité (via une amélioration de la qualité de certains emplois et une atténuation de la pénibilité du travail)<sup>17</sup>, ainsi qu'aider à diminuer les coûts des nouvelles constructions (et donc de les rendre plus accessibles) et à promouvoir leur circularité. Afin de favoriser la circularité des nouvelles constructions, un bâtiment ne doit par exemple pas être construit uniquement pour sa première vie, mais doit être conçu de manière à ce que les éléments de construction soient déjà prêts pour une seconde vie et puissent être facilement montés et démontés. Cela nécessite des matériaux et des techniques de construction adaptés. Avec ces nombreux avantages, la numérisation et l'industrialisation des nouvelles constructions pourraient faire basculer le secteur vers cette nouvelle façon de construire, dans un contexte d'envolée des coûts des matériaux.

Dans le secteur belge de la construction, on constate une grande variation de maturité dans le domaine de la numérisation : quelques leaders du secteur sont déjà fortement numérisés, tandis qu'une grande partie des entreprises ne le sont encore que très peu (Buildwise, 2023). Afin de soutenir le développement et le déploiement des nouveaux

---

<sup>17</sup> En effet, dans le cas où la numérisation et l'industrialisation du secteur parviendraient à améliorer la qualité et à atténuer la pénibilité de certains des emplois du secteur, on peut raisonnablement s'attendre à une meilleure attractivité du secteur de la construction. Il sera toutefois crucial de tenir compte de la formation des travailleurs, car le secteur de la construction embauche beaucoup de travailleurs qui ne sont pas hautement qualifiés (et/ou pas formés aux compétences numériques).

processus de construction, les pouvoirs publics peuvent envisager une série de mesures, dont :

- la création d'un référentiel de certification pour les éléments et d'une base de données, alimentée par les producteurs de la construction industrialisée, qui rassemblerait un ensemble de données permettant d'évaluer la durabilité et la performance des éléments et sous-éléments de construction industrialisée ;
- le développement de formation initiale ou continue pour les professionnels (concepteurs, architectes, bureaux d'études, assureurs, contrôleurs techniques) afin qu'ils se familiarisent encore plus avec ces techniques de construction industrialisée.

### ***Faciliter la conversion de bureaux vides en logements***

Le recours accru au télétravail, accéléré par la crise sanitaire et devenu par la suite structurel, contribue à la contraction du stock de bureaux utilisés. Ainsi, il semble avoir pour implication une réduction de la surface globale des bureaux et une certaine réduction du ratio m<sup>2</sup>/travailleur - estimé à 0,75 % en moyenne par travailleur par l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA 2021). Le recours accru au télétravail impacte aussi l'immobilier de bureaux en termes d'aménagement de l'espace et de localisation. Il est ainsi probable que les acteurs « multisites », tant privés (par ex. banques) que publics (administrations)<sup>18</sup>, continuent à rationaliser, recentrer et limiter leurs implantations sur un seul site ou sur un nombre plus restreint de sites à l'intérieur de la Région de Bruxelles-Capitale en privilégiant des sites plus centraux, plus accessibles pour leurs travailleurs et plus visibles. D'autres mutations fortes dans le secteur tertiaire, dont le développement de l'e-commerce, font également qu'un certain nombre de bureaux et de surfaces commerciales se retrouvent vides, sans usage. Selon Perspective.brussels (2022), à défaut d'une conversion rapide, cette réduction de l'occupation des bureaux risque d'induire une hausse de la vacance et la pression à la baisse des loyers sur le marché immobilier à certains endroits. Les acteurs de l'immobilier revoient leurs projets de nouveaux bureaux à la baisse. Pour autant, la demande se maintient pour de nouveaux espaces de bureau adaptés aux technologies et normes actuelles. L'obsolescence des bâtiments anciens risque dès lors de s'accélérer. Dans ce contexte, la reconversion de bureaux vides peut constituer une solution alternative (parmi bon nombre d'autres)

---

<sup>18</sup> La Commission européenne a par ex. annoncé vouloir réduire ses surfaces de 200 000 m<sup>2</sup> (ce qui correspond à 25 % de son parc), et se recentrer sur le quartier européen au détriment d'Evere et de Beaulieu. De même, la Régie fédérale des bâtiments prévoit de réduire les surfaces occupées de 200 000 m<sup>2</sup> sur les 3 000 000 m<sup>2</sup>, d'ici 2030 et de plus de 350 000 m<sup>2</sup> d'ici 2040 après avoir libéré 300 000 m<sup>2</sup> au cours des dix dernières années (6 %).

à la construction de nouveaux logements (dont des logements à finalité sociale) et de nouveaux quartiers.

Sur la base d'un examen des données Inventimmo, on dénombrait 1 002 088 m<sup>2</sup> de bureaux vides en avril 2022. Selon une analyse sur la typologie de la vacance des bureaux, menée par Perspective.brussels (2022), seul un cinquième du million de m<sup>2</sup> de ces surfaces inutilisées est potentiellement mobilisable pour du logement<sup>19</sup>. On y retrouve entre autres 82 442 m<sup>2</sup> de surface de bureaux (soit l'équivalent de 1 030 logements de 80 m<sup>2</sup>) situés dans des immeubles résidentiels où la conversion peut sembler plus évidente, même si pas nécessairement aisée. On peut également noter que la reconversion de bureaux est déjà bien ancrée à Bruxelles avec 1,6 million de m<sup>2</sup> de bureaux convertis depuis 1997. Ainsi, à Bruxelles, en 2018 et 2019, 20 % des logements produits étaient issus d'une transformation. Il serait intéressant d'étendre cette analyse sur l'identification des surfaces de bureaux inutilisées potentiellement mobilisables pour du logement à l'ensemble du territoire belge. Ainsi que de renforcer les outils d'identification et d'analyse de la vacance des bâtiments commerciaux<sup>20</sup> et de leur typologie.

En outre, certaines difficultés émergent lors de la transformation des bureaux en logements. D'abord des difficultés juridiques, les permis de construire pour les bureaux et les logements étant différents. La sécurité, les accès, les normes environnementales ne sont pas les mêmes. Viennent ensuite des difficultés relatives à la loi sur la copropriété (en particulier l'accord préalable d'une majorité de copropriétaires sur le changement d'affectation) et l'existence d'actes de base qui, dans certains cas, s'opposent à une affectation résidentielle au rez-de-chaussée. Ensuite, il y a des freins techniques. Les épaisseurs de façade, les hauteurs du plancher au plafond, les arrivées d'eaux, les espaces ne sont pas les mêmes. Enfin, il y a des freins économiques. Reconstruire coûte parfois plus cher que construire du neuf. Dans ce contexte, les pouvoirs publics pourraient mener une réflexion sur les barrières juridiques à lever afin de favoriser la reconversion des bureaux en logements.

---

<sup>19</sup> Un quart des espaces vides sont situés dans des immeubles de moins de cinq ans. Une reconversion serait prématurée. D'autant plus que la demande de bureaux se maintient pour ces espaces adaptés aux technologies actuelles. Une moindre partie des espaces vacants se situe dans des immeubles industriels où l'activité de production n'est pas propice à la cohabitation avec du logement. D'autres immeubles sont situés dans des ZIU (zone d'industrie urbaine) ou ZAPT (zone d'activités portuaires et de transport) où le PRAS (Plan régional d'Affectation du Sol) n'autorise pas la création de logements.

<sup>20</sup> Pour rappel, dans le même ordre d'idées, le point 2.2 de la note documentaire « Quelles pistes pour solutionner la crise du logement abordable, durable et de qualité ? » (CCE 2022-0869) porte sur la lutte contre les logements inoccupés.

## 2.4 Le rôle du secteur bancaire

Le rapport de conjoncture de mai 2023 (CCE, 2023a) montre que la demande de nouveaux crédits hypothécaires pour des constructions neuves et pour des rénovations s'est effondrée au deuxième semestre de l'année 2022 et que cette tendance s'est poursuivie début 2023. Cet effondrement des demandes hypothécaires résulte notamment de :

- la hausse relativement importante des taux d'intérêt du marché à long terme - qui a pour conséquence de rendre les prêts hypothécaires plus chers pour les demandeurs, et ;
- l'augmentation significative (et supérieure à l'inflation globale) des prix des matériaux de construction – qui a pour conséquence d'augmenter le montant d'emprunt (en tout cas, à projet égal) et donc la mensualité de remboursement.

La flambée des prix de l'énergie et de l'inflation, ainsi que le durcissement des conditions d'octroi des prêts hypothécaires entré en application le 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>21</sup> affaiblissent de surcroît la capacité d'emprunt des ménages (en particulier ceux qui sont vulnérables). Ces facteurs pèsent par conséquent sur les investissements des ménages dans leur logement. Le climat actuel d'incertitude a probablement également un effet négatif sur la prise de décision des demandeurs hypothécaires – qui sont plus susceptibles de reporter leurs projets de construction et de rénovation en raison des perspectives incertaines, combinées à la forte augmentation des coûts et à un contexte de perte de pouvoir d'achat des ménages. Ces tendances risquent d'accentuer les difficultés des ménages à accéder à un prêt hypothécaire (et par conséquent à la propriété) et de désinciter les ménages à investir dans un logement énergétiquement performant (en moyenne, plus onéreux à l'achat) ou à entreprendre des rénovations énergétiques conséquentes.

Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, les systèmes de financement actuels n'incitent pas les ménages à investir dans des bâtiments et des logements énergétiquement performants ou à engager des rénovations énergétiques conséquentes. Or, le secteur bancaire a une position privilégiée pour orienter le comportement des acteurs (ici, les ménages) vers la transition écologique du parc immobilier.

---

<sup>21</sup> Pour plus de détails, cf. Rapport de conjoncture du secteur de la construction – Juin 2021, [CCE 2021-2149](#) & Note documentaire « Quelles pistes pour solutionner la crise du logement abordable, durable et de qualité », [CCE 2022-0869](#).

### ***Une différenciation positive de la capacité d'emprunt des ménages en fonction de la performance énergétique***

Suite à la crise énergétique, les banques commencent à prendre de plus en plus en considération l'incidence de la performance énergétique d'un bien immobilier lors des demandes de crédits hypothécaires<sup>22</sup>. En effet, la plupart des banques ont l'obligation de récolter les données PEB du bien immobilier lié à la demande de prêt. En fonction de sa classification, le PEB peut influencer sur la quotité d'emprunt, le montant des fonds propres minimum requis ou le taux d'intérêt proposé. Hormis pour les taux d'intérêt proposés<sup>23</sup>, cette différenciation de la capacité d'emprunt en fonction de la performance énergétique s'opère toutefois généralement de manière négative : diminution de la capacité d'emprunt pour l'achat d'une passoire énergétique. Une différenciation négative a pour seul effet de réduire l'accès à un logement pour les ménages moins favorisés, sans pour autant les inciter à se tourner vers des logements performants ou vers une rénovation énergétique importante.

Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, les autorités publiques doivent inciter le secteur bancaire à prendre en compte la facture énergétique de manière à faciliter le financement du surcoût d'un logement performant ou d'une rénovation énergétique, via une différenciation positive (et non négative) de la capacité d'emprunt en fonction de la performance énergétique. Et ce, simplement car une habitation économe en énergie permet de réaliser des économies sur la facture d'énergie, et laisse ainsi plus de marge pour rembourser le crédit hypothécaire. Le financement d'un bâtiment énergétiquement performant est en outre moins risqué pour la banque : l'emprunteur est moins exposé financièrement en cas de hausse des prix de l'énergie (moins de risque de défaut de remboursement) et la qualité des biens immobiliers détenus en garantie par les institutions financières est plus élevée. Il s'agit d'une situation win-win tant pour l'institution financière (moins de risque) que pour l'emprunteur (meilleur accès aux crédits hypothécaires). Ce type de mesures permettra également de stimuler la transition vers un parc de bâtiments à consommation quasi nulle, et consécutivement la réalisation des objectifs climatiques ambitieux de long terme.

---

<sup>22</sup> Ceci résulte notamment de l'obligation de rénovation dans les 5 ans à dater de l'achat d'un logement - qui est un fait en Flandre depuis le 1er janvier 2023 et va suivre en Wallonie à partir de juillet 2026. À Bruxelles, tous les logements devront obligatoirement avoir subi un audit énergétique d'ici 2025 qui inclura une liste de cinq travaux prioritaires à effectuer tous les cinq ans, dont le premier pour 2030 au plus tard.

<sup>23</sup> Taux d'intérêt plus avantageux pour les crédits hypothécaires destinés à des projets immobiliers (achat ou rénovation) présentant une bonne performance énergétique. Ce principe est néanmoins encore loin d'être une généralité et les réductions de taux sont souvent très faibles (10 points de base).

Concrètement, les interlocuteurs sociaux de la construction plaident pour que le secteur bancaire prenne en compte l'efficacité énergétique des biens immobiliers financés dans le rapport entre la mensualité de remboursement et les revenus du (des) candidat(s) emprunteur(s) en accordant une mensualité de remboursement supérieure pour le projet de financement de biens immobiliers caractérisés par une haute performance énergétique.

Dans ce cadre, les interlocuteurs sociaux insistent sur le fait que cette différenciation positive doit s'appliquer aux logements énergétiquement performants (nouvelles constructions et achat de biens déjà performants), mais aussi et surtout à l'achat de biens peu performants couplé à un projet de rénovation énergétique lourde. Et ce, de manière à éviter un effet Matthieu trop important et à favoriser l'amélioration des performances énergétiques du parc existant de logements. Comme souligné en introduction, l'attention des pouvoirs publics doit se porter en priorité sur la rénovation et le renouvellement des passoires énergétiques. L'amélioration énergétique de ces logements permettra en effet d'optimiser les gains tant au niveau carbone qu'au niveau social, ainsi que d'éviter une dualisation du marché et de limiter les effets d'aubaine.

### ***Des prêts hypothécaires de plus longue durée attachés à la pierre***

Tout comme la CCS « Consommation » (CCE, 2018), les interlocuteurs sociaux de la construction estiment que les délais maximaux de remboursement prévus dans l'article 13 de l'arrêté royal du 14 septembre 2016, qui exécute l'article VII.95 § 1er<sup>24</sup>, ne sont pas appropriés lorsqu'il s'agit de financer la réalisation de travaux destinés à réduire significativement la consommation énergétique de biens immobiliers (« rénovations lourdes »). Ces délais maximaux de remboursement ne permettent en effet pas de répartir le coût du crédit obtenu sur la période d'amortissement des travaux réalisés - la période d'amortissement de rénovations lourdes pouvant s'étendre sur de très nombreuses années<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> L'article VII.95 § 1<sup>er</sup> CDE prévoit que « Le Roi peut fixer le délai maximum de remboursement du crédit en fonction du montant emprunté et du type de crédit. » L'article 13 de l'arrêté royal du 14 septembre 2016, qui exécute cet article VII.95 § 1<sup>er</sup>, établit les délais maximaux de remboursement pour les crédits à la consommation et les crédits hypothécaires à destination mobilière, à l'exception des ouvertures de crédits. Il est important de souligner que les crédits hypothécaires à destination immobilière n'entrent pas dans le champ d'application de cet article 13.

<sup>25</sup> Comme susmentionné, dans la plupart des études disponibles, le coût moyen estimé d'une rénovation lourde (c'est-à-dire d'une rénovation permettant d'atteindre de manière optimale l'objectif de long terme fixé par le PNEC : en moyenne max. 100 kWh/m<sup>2</sup>) varie entre 40 000 et 80 000 euros. À noter que ces estimations ont été calculées avant la forte hausse des prix des matériaux de construction observée durant les années 2021 et 2022. À cela s'ajoute également la forte hausse des taux d'intérêt à long terme qui a pour conséquence de rendre les prêts hypothécaires plus chers pour les demandeurs.



Les interlocuteurs sociaux de la construction demandent par conséquent qu'une réflexion soit menée en vue d'autoriser un allongement des délais maximaux de remboursement pour les crédits qui financent des travaux significatifs d'économie d'énergie (« rénovations lourdes ») dans un bien immobilier afin d'ajuster la mensualité de remboursement aux économies réalisées sur la facture énergétique. Une diminution de la mensualité due grâce à l'étalement du remboursement du crédit sur une plus longue durée permettra de favoriser l'accessibilité au crédit destiné à la rénovation énergétique lourde et de faciliter le financement de la transition vers un parc de logements à consommation quasi nulle. Dans ce cadre, les interlocuteurs sociaux de la construction estiment que la meilleure voie est un allongement des délais maximaux de remboursement pour les crédits hypothécaires qui financent des travaux significatifs d'économie d'énergie (« rénovations lourdes ») dans un bien immobilier. En effet, lorsqu'ils disposent d'un contrat-cadre ou d'une ouverture de crédit hypothécaire, ce qui est très fréquent, les consommateurs privilégient cette voie, plus avantageuse que les crédits à la consommation, pour effectuer des ouvrages de cette importance.

Les interlocuteurs sociaux de la construction ne perdent pas de vue que d'éventuels effets néfastes sur le surendettement des ménages sont à craindre suite à l'allongement des délais maximaux de remboursement des crédits (en particulier pour les crédits à la consommation). Et ce, notamment pour certains ménages déjà précarisés qui pourraient souscrire ce type de crédit sans mesurer l'ensemble des conséquences financières qu'il implique sur leur situation financière à long ou à moyen terme (CCE, 2018). Afin de répondre à cette inquiétude, les interlocuteurs sociaux de la construction demandent que la réflexion aille plus loin, de manière à permettre la mise en œuvre des solutions de crédits hypothécaires « attachés » au bâtiment (et non au propriétaire du bâtiment). Ce type de crédits permettrait de financer la réalisation de travaux de rénovation énergétique sur une longue durée et de faciliter la rénovation lourde des passoires énergétiques, ainsi que le développement des contrats de performance énergétique (cf. point 2.1). De tels prêts sont déjà disponibles dans d'autres pays tels que l'Angleterre et la Suisse.



### 3 Conditions générales pour une transition du parc résidentiel réussie

*(Cette liste de conditions générales pour une transition réussie vers un parc résidentiel à consommation d'énergie quasi nulle n'est pas exhaustive).*

#### 3.1 Un cadre harmonisé et une bonne collaboration

Comme mentionné dans un avis (CCE, 2022a), les solutions pour tenter de résoudre la crise du logement abordable, durable et de qualité ne sont pas exclusives étant donné le besoin massif de logements abordables et de qualité. Il est de plus important de noter qu'en Belgique, de nombreuses interactions existent entre les compétences fédérales, régionales et communales au niveau de la politique du logement et de la politique énergétique. Les entités régionales sont en première ligne en matière de rénovation énergétique des logements et de la politique sociale du logement, tandis que les normes de produits, certaines législations (loi sur la copropriété<sup>26</sup>, loi en matière de crédit à la consommation et de crédit hypothécaire<sup>27</sup>, ...) et certains aspects de la fiscalité immobilière font partie des compétences fédérales. Les interlocuteurs sociaux de la construction estiment dès lors qu'il sera crucial de travailler autant que possible de manière cohérente et coordonnée entre les niveaux politiques de notre pays, ce qui est actuellement trop peu le cas, tout en respectant les spécificités socio-économiques et les compétences de chaque entité. Cela passe entre autres par une uniformisation (ou au minimum une cohérence) au niveau national des normes qui s'appliquent au secteur de la construction et par un partage des connaissances, des bonnes pratiques et des initiatives efficaces en cours dans les différentes Régions du pays, mais aussi chez nos voisins européens.

##### 3.1.1 Uniformisation (ou au minimum cohérence) des normes au niveau national

En Belgique, les responsabilités et les compétences liées à la mise en œuvre des réglementations et des normes – qui, pour les bâtiments, trouvent généralement leur origine dans la législation européenne – sont réparties entre les différents niveaux de pouvoir nationaux. Selon le domaine, le niveau de pouvoir compétent est également différent. Pour la construction, les domaines concernent principalement la mise en

---

<sup>26</sup> Loi du 30 juin 1994 (Art. 577-2, § 1-14 du Code civil), modifiée par : (1) [la loi du 2 juin 2010](#) modifiant le Code civil afin de moderniser le fonctionnement des copropriétés et d'accroître la transparence de leur gestion ; et (2) [la 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 des litiges.

<sup>27</sup> Le [Livre VII du Code de droit économique](#), inséré par la loi du 19 avril 2014, vise principalement la réglementation des services de paiement et des contrats de crédit.

œuvre de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB)<sup>28</sup>, la normalisation (les normes PEB)<sup>29</sup>, l'écoconception et l'étiquetage énergétique<sup>30</sup>, ainsi que les normes de recyclage et de réutilisation des matériaux de construction. Les Régions sont compétentes en ce qui concerne la directive sur la performance énergétique des bâtiments, la politique du logement, la politique foncière et l'aménagement du territoire, tandis que la directive sur l'écoconception et l'étiquetage et le règlement sur la normalisation sont des compétences respectives du fédéral et du Bureau de Normalisation (NBN). Ainsi, certaines normes, exigences et législations qui s'appliquent aux bâtiments (dont résidentiels) - par exemple les exigences de performances énergétiques, labels énergétiques, normes de recyclage et de réutilisation ou encore les méthodes de calcul PEB – varient d'une Région à l'autre. Dans certains cas, elles peuvent même se contredire. Et ce, alors même que la plupart de ces législations trouvent leur origine dans la législation européenne et devraient par conséquent logiquement converger.

Ce manque d'uniformisation et de cohérence au niveau national des normes qui s'appliquent au secteur de la construction complexifie le travail des acteurs belges de la construction qui sont actifs par-delà les frontières régionales en les contraignant à appliquer trois législations différentes. Selon Buildwise (2023), cela peut même potentiellement amener un handicap concurrentiel par rapport à certains entrepreneurs étrangers (en France, par ex.), qui ne doivent appliquer qu'une seule législation sur l'ensemble du territoire et peuvent dès lors atteindre plus facilement une échelle supérieure. En outre, ces différences de législation peuvent embrouiller les candidats constructeurs et rénovateurs et limiter leur décision d'investissement dans le logement.

Étant donné le morcellement et la complexité de la répartition des compétences en matière de politique énergétique (notamment pour la construction) entre les Régions et le fédéral, il est par conséquent important de s'assurer de la cohérence des mesures prises au sein des différents niveaux de pouvoir dans le but d'aboutir à une politique aussi efficace que possible. Dans ce contexte, tendre vers une uniformisation au niveau national des normes et des réglementations qui s'appliquent au secteur de la

---

<sup>28</sup> La directive sur la performance énergétique des bâtiments régit entre autres les spécifications d'exigences minimales pour les constructions neuves et les chantiers de rénovation énergétique, les certificats de performance énergétique des bâtiments et les stratégies de rénovation nationales.

<sup>29</sup> Les normes PEB sont le résultat d'une initiative européenne visant à parvenir à une méthodologie standard pour l'établissement de la méthode de calcul PEB.

<sup>30</sup> Pour pouvoir déterminer la performance énergétique d'un bâtiment, il est souvent nécessaire de connaître les données « produits » des technologies utilisées par exemple pour le chauffage, la climatisation, l'éclairage, les fenêtres, les portes et la ventilation. En raison des exigences qui y sont liées en matière d'information, l'écoconception et l'étiquetage énergétique constituent une source possible pour ces données. La méthode de calcul PEB est ainsi par exemple régulièrement adaptée en fonction des dates d'entrée en vigueur des exigences fixées dans la réglementation relative à l'écoconception.

construction faciliterait et stimulerait la prise de décision en faveur d'une rénovation énergétique du parc de logements. Dans le cas où une uniformisation de certaines normes et réglementations ne serait pas envisageable en raison des spécificités de chaque Région, les interlocuteurs sociaux de la construction estiment qu'il est au minimum crucial de veiller à ce que les réglementations ne se contredisent pas entre les différentes Régions du pays, mais au contraire se renforcent mutuellement. Cela est particulièrement important pour les professionnels du secteur dans la mesure où ces acteurs doivent régulièrement appliquer les législations des trois Régions. Une telle réflexion pourrait également être menée en vue de son extension au Benelux.

### **3.1.2 Partage de connaissances, de bonnes pratiques et d'initiatives efficaces**

#### ***Entre les Régions et les différents niveaux de pouvoir***

En vue d'accélérer la rénovation et le renouvellement du parc de logements, le partage des connaissances et des bonnes pratiques entre les Régions et entre les différents niveaux de pouvoir est essentiel. Afin de s'inspirer mutuellement, il importe en effet d'étudier les bonnes pratiques et initiatives, ainsi que les propositions politiques qui parviennent à accélérer la vague de rénovation et de renouvellement du parc de logements. Parmi les bonnes initiatives en cours, citons par exemple Reno+ et Corenove en Wallonie, ou encore « Gent Knapt Op » en Flandre. Ces initiatives ont principalement pour objectif de tendre vers une industrialisation de la rénovation énergétique des bâtiments et de stimuler la rénovation collective des logements individuels. La mise en œuvre et la généralisation de ces deux axes seront nécessaires pour l'atteinte des objectifs climatiques et énergétique de long terme. Il s'agit là d'un exemple de bonnes pratiques. Le suivi des initiatives qui visent d'autres objectifs – comme par ex. rendre le secteur de la construction plus attractif ou développer la circularité dans la construction – est tout aussi important pour accélérer la vague de rénovation.

Comme pour l'harmonisation des normes, une réflexion pourrait également être menée afin d'étendre le partage de connaissances, de bonnes pratiques et d'initiatives efficaces au niveau du Benelux. Aux Pays-Bas, les pouvoirs publics et les ménages disposent par exemple d'une meilleure connaissance de l'état de leur parc de logements, que ce soit au niveau individuel ou au niveau global. Le pays a également mis en place une approche innovante et inspirante de massification de la rénovation énergétique de logements sociaux loués à un niveau zéro énergie, nommée « Energiesprong ».

### ***Entre les différents acteurs du secteur de la construction***

Le partage des connaissances et des bonnes pratiques est également essentiel au niveau des différents acteurs du secteur de la construction. Dans le cadre des activités de la construction, l'alignement entre les différents acteurs (client, architecte, bureau d'étude, entrepreneur, détaillants et fabricants de matériaux de construction, responsables de la main-d'œuvre, etc.) est en effet tout aussi important pour le développement durable du parc de bâtiments. Or, le processus de construction traditionnel devient de plus en plus complexe : les besoins et exigences (performances énergétiques, par ex.) augmentent, une plus grande diversité d'acteurs est impliquée d'un bout à l'autre du processus, la gamme de matériaux et composants s'étend constamment et la complexité technique s'en trouve accentuée (Buildwise, 2023). Sur la base de ce constat, l'Association des entrepreneurs belges de grands travaux (ADEB) a lancé une initiative en termes de développement durable, nommée « Belgian Alliance for Sustainable Construction » (BA4SC), qui réunit des acteurs de l'ensemble de la chaîne de valeur de la construction. Comme susmentionné, l'alignement entre les différents acteurs du secteur passera également par une uniformisation au niveau national des normes et des réglementations qui s'appliquent au secteur de la construction.

## **3.2 Des infrastructures (production et réseaux) énergétiques adaptées**

La rénovation du parc de logements (et plus généralement de l'ensemble des bâtiments) s'insère dans un processus global de transition du système énergétique - qui implique le recours aux énergies renouvelables (en particulier pour l'apport de chaleur) et la sortie des énergies fossiles. Ainsi, les choix opérés dans le secteur énergétique auront des implications sur le choix des vecteurs énergétiques utilisés dans le secteur du bâtiment. Autrement dit, le mix énergétique et les réseaux énergétiques vont déterminer les possibilités des candidats « rénovateurs » et « constructeurs », ainsi que les investissements qui seront envisageables et réalisables. Le coût total des énergies influencera également le choix des candidats « rénovateurs » et « constructeurs ».

Dans le secteur du bâtiment, pour l'apport en chaleur, les stratégies de rénovation européennes et belges misent d'une part sur une sortie rapide du mazout et une sortie progressive du gaz, et d'autre part sur une électrification massive du secteur (notamment via le déploiement massif de pompes à chaleur). Cette stratégie impliquera un accroissement de la demande en électricité et aura un impact sur

l'équilibre du réseau électrique<sup>31</sup>. En conséquence, les logements devront être équipés de manière à produire de l'énergie pour de l'autoconsommation, ainsi que pour pouvoir approvisionner le réseau à certains moments. Le déploiement des réseaux de chaleur et le raccordement à ceux-ci peuvent également contribuer de manière significative à la décarbonisation de la consommation résiduelle des bâtiments et peuvent constituer une manière appropriée de développer le recours aux énergies renouvelables dans les villes.

Cette transition des vecteurs énergétiques utilisés par le parc de logements nécessitera des investissements conséquents, entre autres dans l'adaptation des réseaux énergétiques. Certains détenteurs de panneaux photovoltaïques font ainsi déjà face à des difficultés pour injecter leur (sur)production sur les réseaux. Le raccordement d'un bâtiment résidentiel à un réseau de chaleur (par ex. pour alimenter plusieurs copropriétés) n'est en outre possible que si ce réseau de chaleur est préexistant et de qualité. Il importe également de souligner que les investissements nécessaires dans l'adaptation des réseaux énergétiques impacteront le coût financier de l'acheminement de l'énergie vers le consommateur final et en conséquence le tarif d'utilisation des réseaux énergétiques.

Selon les interlocuteurs sociaux de la construction, il est donc crucial que les politiques menées, le développement des infrastructures (dont les réseaux de transport et de distribution de l'énergie) et leur stratégie tarifaire (cf. Annexe) soient cohérents et adaptés à la transition souhaitée. La transition vers un parc résidentiel à consommation d'énergie quasi nulle (et plus globalement vers une société neutre en carbone) nécessitera par conséquent de mener une réflexion sur le marché de la production d'énergie, ainsi que sur l'organisation de l'ensemble des réseaux d'énergie<sup>32</sup> – c'est-à-dire les réseaux de transport de l'énergie (chaleur, gaz, électricité) à l'échelle du fédéral et des Régions, ainsi que les réseaux locaux de distribution d'énergie, à l'échelle des communes, des villes et des quartiers. La concrétisation de cette réflexion impliquera des investissements conséquents.

---

<sup>31</sup> Et ce, sans compter l'ambition européenne d'électrifier d'autres secteurs de l'économie (dont la mobilité).

<sup>32</sup> Les réseaux de distribution de l'énergie sont les réseaux locaux qui permettent d'acheminer l'énergie directement vers les consommateurs ; en amont des réseaux de distribution se trouvent, pour le gaz et l'électricité, les réseaux de transport. Pour l'électricité et le gaz, les réseaux de distribution sont généralement raccordés aux réseaux de transport nationaux/régionaux, desquels provient la majeure partie de l'énergie dans le système actuel, fortement centralisé. Contrairement au gaz et à l'électricité, la chaleur ne peut pas être transportée sur des distances de plusieurs centaines de kilomètres. L'intégralité d'un réseau de chaleur et de ses points de production se situe donc à l'échelle des villes.

### 3.3 Une main-d'œuvre de qualité et suffisante

La création de nouveaux logements, que ce soit sur le marché public ou privé, nécessitera également de relever les défis auxquels fait face le secteur de la construction. Outre la crise des matériaux, les rapports de conjoncture du secteur de la construction mettent en évidence que les entreprises du secteur sont très préoccupées par la difficulté de recrutement de travailleurs qualifiés, qui entrave fortement les prestations de services des entreprises de la construction. Cette difficulté de recrutement constitue à court et moyen terme l'un des principaux goulots d'étranglement des stratégies de rénovation énergétique.

Comme souligné à de nombreuses reprises dans les rapports de conjoncture, indépendamment des fluctuations conjoncturelles, le secteur de la construction est en effet confronté depuis des années à des difficultés de recrutement de personnel qualifié. Et ces difficultés ne cessent de s'accroître. Le secteur éprouve d'une part des difficultés pour embaucher de nouveaux travailleurs et a d'autre part un besoin accru de nouvelles compétences liées à l'évolution technologique, aux innovations et à la transition vers une société neutre en carbone. Une augmentation du besoin de remplacement annuel est en outre attendue dans les années à venir (et pour les 30 prochaines années) dans le secteur, en raison du vieillissement de la population (départs à la retraite) et des investissements prévus notamment dans le cadre du « Green Deal » et du plan pour la reprise et la résilience (PRR). Les besoins (actuels et attendus) en travailleurs qualifiés en matière de rénovation énergétique sont ainsi conséquents, d'autant plus que les technologies et les qualifications sont en constante évolution.

Les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées les entreprises du secteur de la construction appellent des initiatives pour assurer que les projets d'investissements prévus dans le secteur (logements sociaux, plans de relance, stratégies de rénovation du bâti, etc.) puissent être réalisés dans les meilleures conditions et que l'effet multiplicateur profite au maximum à l'économie belge et à l'emploi local. Dans ce contexte, les interlocuteurs sociaux de la construction ont ainsi insisté dans un avis (CCE, 2021a) sur la nécessité de développer et de mettre en place une nouvelle vision et une nouvelle stratégie en matière d'emploi et de formation pour le secteur de la construction, avec l'ensemble des acteurs compétents (enseignement, organisations compétentes en matière de formation en alternance, médiateurs d'emploi, autorités publiques, etc.). Dans cet avis, ils ont également identifié les orientations spécifiques qui sont nécessaires pour garantir que les entreprises du secteur de la construction puissent disposer d'une main-d'œuvre suffisante et qualifiée. Pour cela, l'orientation des talents vers le marché du travail (et le secteur de la construction), la formation et la reconversion doivent être placées au centre de la politique d'emploi. Une attention devra également être portée à la formation de

certains travailleurs de la construction afin qu'ils puissent réaliser des rénovations énergétiques.

## Bibliographie

ALBRECHT, J. (2021), Politique de rénovation en Belgique : impact réduit et beaucoup (trop) de « passagers clandestins », ITINERA, Décembre 2021.

AUSSILLOUX, V. & A. BAÏZ (2020), Comment accélérer la rénovation énergétique des logements, Note d'analyse de France Stratégie 2020/6, n° 95, p. 1-12.

BUILDWISE (2023), Analyse de tendances et d'impact dans le secteur (belge) de la construction, Rapport final, Innovation Paper n°40/2023.

BUREAU FEDERAL DU PLAN (2023), Perspectives économiques 2023-2028, Version de février 2023, BFP, Février 2023.

COMMISSION EUROPEENNE (2019), Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU, Rapport final, Novembre 2019.

COMMISSION EUROPEENNE (2020), Une vague de rénovations pour l'Europe: verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie, COM(2020) 662 final.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2018), Les contrats de crédits à la consommation destinés à des travaux d'économie d'énergie, Avis de la CCS Consommation, CCE 2018-3041.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021a), La vision des partenaires sociaux de la construction pour assurer les besoins de formation et d'emploi du secteur dans les années à venir, Avis de la CCS Construction, CCE 2021-1301.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021b), Appel à une collaboration et à une cohérence entre niveaux de pouvoir pour accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre du parc de bâtiments, CCE 2021-2230.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2022a), Le logement abordable, durable et de qualité, Avis de la CCS Construction, CCE 2022-0868.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2022b), Quelles pistes pour solutionner la crise du logement abordable, durable et de qualité, Note documentaire de la CCS Construction, CCE 2022-0869.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2023a), L'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction – Mai 2023, Rapport de la CCS Construction, CCE 2023-1066.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2023b), La rénovation du parc locatif résidentiel et du parc de copropriétés, Avis, CCE 2023-0800.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2023c), Etat des lieux des finances publiques belges, Rapport, CCE 2023-0130.

IBSA (2021), Analyse et impact du télétravail en Région de Bruxelles-Capitale, Rapport d'étude, Octobre 2021

OCDE (2022), Pourquoi les gouvernements devraient cibler le soutien dans un contexte de prix élevés de l'énergie, Les réponses de l'OCDE face aux conséquences de la guerre en Ukraine, Juillet 2022.

PERSPECTIVE.BRUSSELS (2022), La conversion des bureaux à l'appui du projet de ville bruxellois, Rapport de synthèse de la Task Force Bureaux, Septembre 2022.



## Annexe

### Focus sur les systèmes de production et l'intelligence des bâtiments

Comme mentionné en introduction, une fois le bâtiment ou le logement isolé, il convient de s'attaquer à la décarbonation et l'utilisation d'énergies renouvelables locales dans les systèmes de production pour le chauffage, la climatisation ou la production d'eau chaude.

Dans la perspective de la numérisation du secteur du bâtiment, la Commission européenne prône en outre, notamment dans la directive PEB de 2018<sup>33</sup>, le développement des bâtiments intelligents et des communautés d'énergie connectées. Les systèmes à potentiel d'intelligence et les solutions numériques dans l'environnement bâti offrant « *de nouvelles possibilités en matière d'économies d'énergie en fournissant aux consommateurs des informations plus précises sur leurs modes de consommation et en permettant au gestionnaire de réseau de gérer le réseau plus efficacement* ». Plus globalement, la Commission européenne souligne l'importance de la flexibilité pour permettre l'électrification des systèmes de chauffage des bâtiments (pompes à chaleur), de la mobilité (véhicules électriques) et plus globalement du secteur de l'énergie. Dans cette perspective, la Commission européenne est d'avis que des incitations ciblées devraient être mises en place pour promouvoir les systèmes à potentiel d'intelligence et les solutions numériques dans l'environnement bâti. Lors de son audition devant la CCS Construction qui a eu lieu le 6 mars 2023, Monsieur Ovaere s'est inscrit dans ces perspectives de la Commission européenne et a plaidé pour le déploiement massif des pompes à chaleur (intelligentes) afin de permettre la décarbonation du parc de logements. Notamment via des subsides octroyés de préférence lors de l'investissement initial.

Dans ce contexte de numérisation et de verdissement des systèmes de production, un consensus existe sur le rôle positif que les pompes à chaleur peuvent jouer dans la transition vers un parc de logements à consommation d'énergie quasi nulle (en particulier dans les nouvelles constructions). Ce consensus n'est ici pas remis en question. Il convient toutefois de noter que cette technologie est encore soumise à un certain nombre de barrières et n'est pas accessible à tous. Les avantages et les

---

<sup>33</sup> [DIRECTIVE \(UE\) 2018/844](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

inconvénients de l'installation (massive) de pompes à chaleur (PAC) dans les logements sont repris ci-dessous :

	Inconvénients	Avantages
Financier	Coût initial d'achat (très) élevé	Coût de fonctionnement faible
Technique	Remplacement du système de chauffage par une PAC souvent complexe et coûteuse (voire impossible) dans le cas d'une rénovation	Installation aisée dans le cas d'une nouvelle construction et/ou d'une rénovation lourde
	Avantageux uniquement dans un bâtiment bien isolé  Nuisance sonore possible liée au fonctionnement de la PAC (50 db)	
Économique	BEL : Ratio prix entre le gaz et l'électricité défavorable	Rendement PAC très élevé (3x plus que celui d'une chaudière à gaz)

Ce tableau montre que le déploiement massif des pompes à chaleur nécessite qu'une combinaison de facteurs soient présents, ce qui n'est pas le cas pour le moment en Belgique. Les pays (dont les pays scandinaves) où la majorité des rénovations se font avec des pompes à chaleur disposent en effet de plus d'espace et de beaucoup moins d'immeubles d'habitation. De plus, en Norvège, par exemple, le ratio des prix du gaz et de l'électricité n'est que d'un. De cette façon, les ménages peuvent rembourser très rapidement les coûts d'investissement plus élevés d'une pompe à chaleur. Dans le contexte actuel belge, les pompes à chaleur semblent ainsi être principalement une alternative intéressante pour les nouvelles constructions et les rénovations lourdes.

Des craintes subsistent de plus que l'octroi de subsides pour l'installation de pompes à chaleur et d'appareils intelligents, tels que les bornes de recharges électriques intelligentes pour les voitures électriques, ne soit soumis à un effet Matthieu important. Il est probable que ces subsides bénéficient aux hauts déciles de revenus de la population – qui pourraient réaliser ces investissements sans subsides – et soient hors de portée des bas revenus – qui même avec les subsides ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour réaliser ces investissements. Sans compter que, dans un contexte de marge de manœuvre budgétaire réduite, pour plus d'efficacité, l'action publique doit se concentrer en priorité sur le principe 1 « energy efficiency first » et le principe 2 « leave no one behind » de la stratégie globale de rénovation énergétique de l'Europe (cf. introduction). Notons tout de même qu'il est important d'encourager les effets d'apprentissage. Toute nouvelle technologie est (très) coûteuse au départ, mais si elle est

installée en masse, en partie grâce à des subventions, les prix baissent rapidement et ces technologies deviennent progressivement plus accessibles. La baisse rapide du coût d'installation des panneaux solaires au cours de ces dernières années en est un exemple.

Une autre approche (cette fois réglementaire) consiste à instaurer des obligations d'installer par ex. des bornes de recharges, des pompes à chaleur, des dispositifs intelligents (etc.) dans les constructions neuves. Cette approche réglementaire risque cependant de renchérir encore davantage le coût de construction. Il en résultera une baisse de l'accessibilité et des investissements dans les constructions neuves. De moins en moins de ménages (même à deux revenus) pourront se permettre de financer une construction neuve. Ceci doit également être pris en compte.

En conclusion, le déploiement de pompes à chaleur (PAC) et de systèmes intelligents est une option optimale, voire la meilleure option, pour certains logements. Mais cela ne convient pas à tous les logements. D'autres solutions innovantes existent et continuent à se développer, citons entre autres les réseaux de chaleur, etc.