



INTRODUIRE DES EXIGENCES DE PERFORMANCES ÉNERGÉTIQUES MINIMALES ?





INTRODUIRE DES EXIGENCES DE PERFORMANCES ÉNERGÉTIQUES MINIMALES ?

Nicolas Heijmans, Buildwise

Online publication : Mars 2022

Ce rapport a été rédigé dans le cadre du projet FEDER « Living Labs Brussels Retrofit ». Le projet est réalisé avec le soutien du Fonds Européen de Développement Régional et de la Région bruxelloise ainsi qu'avec le soutien supplémentaire d'Innoviris.

Le projet FEDER 'Living Labs Brussels Retrofit' a pour but de favoriser la rénovation des logements bruxellois en créant des espaces privilégiés dédiés à l'expérimentation et à l'innovation. Ces espaces, appelés les « Living Labs », sont des environnements de tests où des consortiums multidisciplinaires travaillent ensemble à développer, tester et mettre en œuvre des innovations technologiques ou organisationnelles répondant aux défis de la rénovation énergétique des logements. A long terme, ces Living Labs doivent déboucher sur des solutions innovantes, utilisables à grande échelle sur le marché de la rénovation à Bruxelles.

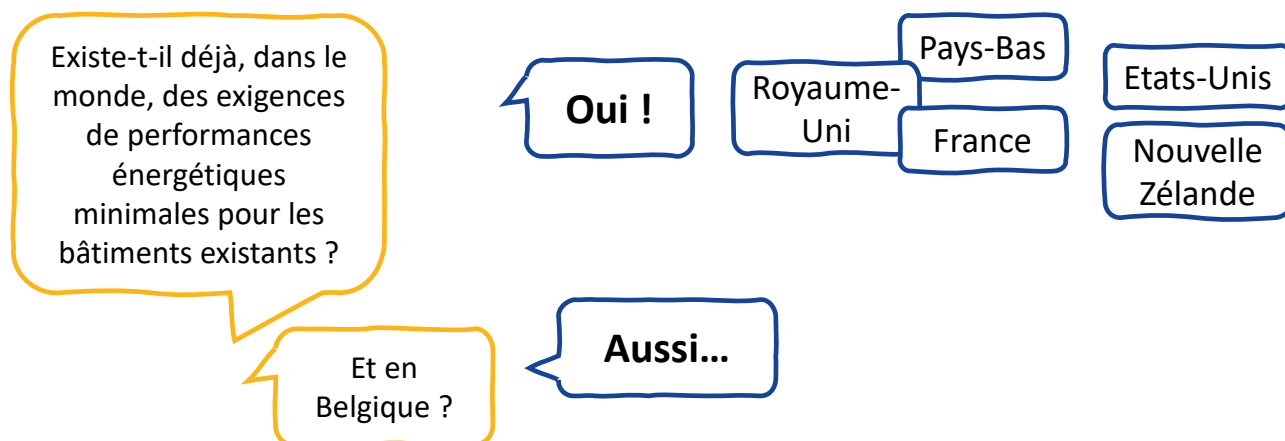
Ce rapport est un résultat de projet généré dans le cadre du projet « Living Labs Brussels Retrofit ». Par conséquent, il ne constitue pas un document officiel ou une position de la ou des organisations impliquées. Les résultats et analyses présentés sont fournis à titre informatif



La Région et l'Europe investissent dans votre avenir ! • Het Gewest en Europa investeren in uw toekomst!



INTRODUIRE DES EXIGENCES DE PERFORMANCES ÉNERGÉTIQUES MINIMALES ?



Version du 08/03/2022

Table des matières

1.	INTRODUCTION.....	4
2.	EXIGENCES DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE MINIMALE EN RÉGION FLAMANDE	4
3.	LES TYPES D'EXIGENCES	5
4.	LES NIVEAUX D'EXIGENCES	8
5.	LES POINTS DE DÉCLENCHEMENT	10
6.	LES EXCEPTIONS.....	11
7.	LES PÉNALITÉS.....	12
8.	LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES D'EXIGENCES MINIMALES.....	13
9.	LES CONDITIONS DE SUCCÈS D'EXIGENCES DE PERFORMANCES ÉNERGÉTIQUES MINIMALES	15
10.	RECOMMANDATIONS.....	17

1. INTRODUCTION

La mise en œuvre d'exigences de rénovation n'est pas une tâche facile et soulève plein de questions, telles que (et sans que la liste ne soit exhaustive) :

- quel niveau de performance imposer ?
- à quel moment ces exigences sont-elles applicables ?
- quid des bâtiments pour lesquels ce n'est pas techniquement réalisables et/ou économiquement justifiables ?
- quid de l'aspect social (propriétaires pauvres, locataires) ?
- ...

Pourtant, ces difficultés ne sont pas des raisons pour justifier la non-action. Certain(e)s pays/régions/villes ont d'ailleurs déjà imposé des exigences, et, si la proposition de refonte de la Directive PEB de la Commission européenne est adoptée, les autres membres de l'Union européenne devront également en adopter. Le but de cette brève étude de littérature est d'identifier des situations où des exigences de rénovation ont été mise en œuvre, afin d'éventuellement s'en inspirer.

2. EXIGENCES DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE MINIMALE EN RÉGION FLAMANDE

Signalons tout d'abord que la Région flamande a mis en place des exigences minimales depuis de nombreuses années, et vient d'en introduire de nouvelles.

Depuis 2015¹, elle a introduit la "norme d'isolation du toit", qui impose que les toits de tous les logements (non collectifs) aient une résistance thermique supérieure ou égale à 0.75 m².K/W. En 2020, une imposition similaire a été introduite pour le double vitrage.

Si ces exigences étaient relativement limitées, ce ne sera plus le cas dès 2022 pour les bâtiments non résidentiels et 2023 pour les bâtiments résidentiels, dans les cinq ans qui suivent un changement de propriétaire.

A partir de 2022², les bâtiments non résidentiels qui changent de propriétaire devront respecter, soit des exigences spécifiques à certains éléments (toiture, vitrage, chauffage et refroidissement), soit obtenir un label C (uniquement les petits bâtiments non résidentiels vendus entièrement). De plus, à partir de 2023, les bâtiments non résidentiels devront avoir une part d'énergie renouvelable : au moins 5% de l'énergie totale réellement consommée devra provenir d'une source renouvelable (contrairement au bâtiment neuf, cette part est donc basée sur des mesures).

A partir de 2023³, les bâtiments résidentiels ayant un label E ou F qui changent de propriétaire devront obtenir, dans les cinq ans, un label D ou meilleur. Un soutien financier est prévu, en fonction du label atteint.

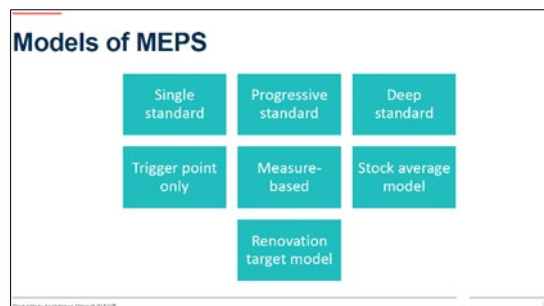
¹ La réglementation a été adaptée en 2020. Plus d'informations dans la brochure [*Wonen doe je niet op goed geluk. Check de woningkwaliteitsnormen*](#) (disponible en néerlandais uniquement).

² Le détail des exigences est disponible sur le site <https://energiesparen.be/nr/renovatieverplichting> (en néerlandais uniquement).

³ Le détail des exigences est disponible sur le site <https://energiesparen.be/renovatieverplichting-residentiële-gebouwen-2023> (en néerlandais uniquement).

3. LES TYPES D'EXIGENCES

La première question qui se pose est la forme que des exigences de performances énergétiques minimales peuvent avoir. (Sunterland et al., 2021)⁴ propose une classification de ces exigences⁵. Elle en identifie sept types différents.



- L'approche de l'**exigence unique**. Elle impose un niveau d'exigence minimal identique à tous les bâtiments. En Europe, de telles exigences seront généralement basées sur le certificat PEB (CPE) : tous les bâtiments doivent atteindre au moins une classe X pour une date Y. Les [Pays-Bas](#), par exemple, imposent que tous les immeubles de bureaux aient au moins une classe C d'ici 2023.
- L'approche de l'**exigence progressive**. Elle est similaire à la précédente, mais se distingue par le fait notable que, dès le départ, l'exigence est progressivement renforcée et que le calendrier des renforcements progressifs d'exigences est défini et annoncé. L'[Ecosse](#), par exemple, avait prévu d'imposer que tous les logements privés mis en location aient au moins une classe E en 2022, et même en 2020 en cas de changement de locataire et une classe D en 2025, et même en 2022 en cas de changement de locataire. La crise du COVID a toutefois reporté indéfiniment la mise en application de cette réglementation. La proposition de refonte de la Directive PEB de la Commission européenne propose que tous logements aient au moins une classe F en 2027 et une classe E en 2030. Pour les bâtiments non résidentiels et les bâtiments publics, ce calendrier est avancé de 3 ans⁶.
- L'approche de la **rénovation profonde**. Il ne s'agit plus d'appliquer la même exigence à tous les bâtiments en même temps, mais, au contraire, d'améliorer en profondeur les bâtiments les moins performants. En France, la [Convention citoyenne pour le climat](#) a formulé une proposition dans ce sens (proposition SL1.1) : rendre obligatoire la "rénovation globale" des logements de classes F et G d'ici 2030 et celle des logements de classe E et D d'ici 2040, afin qu'ils atteignent une classe A ou B. (Cette proposition n'a pas été mis en œuvre par le Gouvernement français.)
- L'approche des **points de déclenchement**. Une exigence est d'application à des moments donnés de la vie du bâtiment, comme le changement de propriétaire ou de locataire. En France, la proposition de la Convention pour le climat propose également une telle approche : tous les logements dont la classe n'est pas A ou B devraient être rénovés pour atteindre une de ces classes en cas de vente, héritage ou transmission, et ce dès 2024. Une autre proposition consiste à interdire à la location les passoires énergétiques (classes F et G) d'ici 2028 ; cette mesure est actuellement mise en œuvre par le Gouvernement français.
- L'approche de l'**exigence de moyens**. Une telle exigence porte sur des mesures spécifiques, comme par exemple l'isolation ou le remplacement d'une installation technique. C'est l'approche suivie depuis des

⁴ Sunderland L., Santini M., 2021. *Next steps for MEPS: Designing minimum energy performance standards for European buildings*. Regulatory Assistance Project. <https://www.raponline.org/knowledge-center/next-steps-for-meps-designing-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings/>

⁵ Cette classification a été présentée lors d'un [webinaire organisé par EuroACE](#) (Alliance européenne des entreprises pour l'efficacité énergétique des bâtiments) en mai 2021.

⁶ <https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/proposal-recast-energy-performance-buildings-directive.pdf>

années dans les trois Régions du pays : par exemple, en cas d'isolation d'un mur, la valeur U doit être inférieure ou égale à une valeur $U_{\max}$ (avec une différence notable entre la Wallonie et les deux autres Régions : en Wallonie, l'exigence est d'application que les travaux soient soumis à permis ou non).

- L'approche de l'**exigence moyenne**. Cette approche exige que tous les bâtiments en-dessous d'une certaine performance soient rénovés de telle sorte que le stock de bâtiment atteigne, en moyenne, une performance voulue. Cette approche est suivie par plusieurs villes des États-Unis. La [ville de Saint-Louis](#) (Missouri), p.ex., exige que les grands bâtiments les moins performants, c'est-à-dire tous ceux qui consomment plus (en kWh/m²) que les 35% les plus performants, soient rénovés d'ici 2025. Les intentions déclarées de la Wallonie, à savoir amener tous les logements à un label A décarboné "en moyenne", peuvent s'inscrire dans cette catégorie.
- L'approche par **objectif de rénovations**. L'exigence porte ici sur la quantité de rénovations à effectuer. Un exemple concret est donné par la [Directive européenne relative à l'efficacité énergétique](#), qui exige que 3% des bâtiments publics appartenant aux Gouvernements centraux⁷ soient rénovés chaque année.

Ces sept types d'exigences ne sont évidemment pas mutuellement exclusives. L'exemple de l'Ecosse, donné dans la catégorie "exigence progressive", inclut une exigence relative à un point de déclenchement.

(Sunterland et al., 2021) ne se contente pas de classer les exigences en sept types ; elle effectue une analyse de l'impact que ces sept types d'exigences peuvent avoir. Selon cette analyse, les types de réglementation qui ont le plus grand potentiel sont les approches de l'**exigence progressive** et de la **rénovation profonde**.

	Standards					Fleet targets	
	Single	Progressive	Deep renovation	Trigger-point	Measures-based	Average stock objective	Renovation target
Example	Netherlands: Offices must be EPC 'C' by 2023.	Scotland: Rented homes must be EPC 'E' by 2021 and 'D' by 2025.	French CCC: 'F' and 'G' homes must be EPC 'B' by 2030, followed by 'D' and 'E' by 2040.	Art. 7 EPBD: Building efficiency must be improved at major renovation.	Flanders: Minimum roof insulation and glazing measures.	U.S. standards: Buildings below the average performance must be improved.	Art. 5, EED: 3% of the floor area of government buildings must be renovated each year.
Objective:							
2030 climate contribution	Impact is reliant on a large number of target buildings if standard is not ambitious.	Can incentivise renovation beyond first-stage standard.	A smaller number of buildings needs to be targeted to achieve impact.	Smaller impact and less reliable impact than other models.	Would need to extend to significant number of buildings to have impact.	Little incentive for renovations that go beyond the standard.	Depends on target, date and segment.
2050 alignment	Not aligned with 2050 goal. Requires staged renovation roadmap to avoid suboptimal investments.	Can be aligned with climate neutrality.	Can be aligned with climate neutrality.	No guarantee to reach all buildings. Depends on landing point for buildings.	Better suited to defining minimum decency standards, not full decarbonisation. Not technology neutral.	Periodic benchmark revisions can be 2050 aligned. Lack of long-term view can lead to suboptimal investments.	Depends on target, EPC level and segment.
Social benefits	Depends on the segment. High potential, as it focuses on worst-performing stock.	Depends on the segment. High potential as tackles worst-performing stock and incentivises deeper renovation.	Depends on the segment. High potential as tackles worst-performing stock and delivers deep renovation.	Depends on the segment. Less effective than other models. Can create an underclass of substandard buildings.	Can ensure homes meet minimum decency standards.	Depends on the segment. Examples focus on large buildings, for which there is adequate data and reporting, rather than homes.	Depends on the segment. Does not require every building to be renovated, meaning some buildings may be left behind.
Ease of enforcement	Requires full EPC rollout to the target segment by given date.	Requires full EPC rollout to the target segment by given date.	Requires full EPC rollout to the target segment by given date.	Depends on trigger point. Rent makes use of marketing. After sale enforcement is challenging. Can create market distortions.	Relies on inspection regime or other reporting to check presence of measures.	Requires full EPC rollout, reporting of energy or carbon performance or solid sampling method.	Requires full inventory of target stock. Relies on strong role of stock owner or manager to oversee implementation.
Signalling potential	Good, but only signals shallow renovations.	Strong, easy to communicate, and sets out long-term trajectory.	Strong, easy to communicate.	Good, easy to communicate at a natural trigger point.	Strong, easy to communicate.	Less effective, complex to communicate, no visible trajectory.	Less effective, needs translation into obligation for individual building.

⁷ Pour être précis : "3 % de la surface au sol totale des bâtiments chauffés et/ou refroidis appartenant au gouvernement central et occupés par celui-ci".

L'étude *Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernisation of the built environment* de la Commission européenne⁸ propose une autre classification, mais qui semble moins philosophique que pragmatique ; nous ne la reprendrons donc pas ici.

Outre ces exigences de performance énergétique, n'oublions pas le phasing-out des chaudières à mazout. Des interdictions d'installation de chaudières à mazout existent ou apparaissent en Europe :

- en Région flamande, dès 2022, il sera interdit d'installer une chaudière à mazout dans un bâtiment existant situé dans une rue desservie par le gaz, et dans tous les bâtiments neufs ou subissant une rénovation majeure ;
- en France, installer ou remplacer une chaudière à mazout sera interdit à partir de juillet 2022, sauf dans des cas très particuliers ;
- d'après les *plans nationaux énergie et climat*⁹ des interdictions sont applicables ou seront également introduites à court terme en Norvège, Suède, Finlande, Danemark, Irlande, Autriche, Slovaquie... Les interdictions portent en général sur l'interdiction d'installer des chaudières à mazout, voire au gaz, dans les nouveaux bâtiments, mais les plans nationaux semblent aller, à terme, jusqu'au bannissement pur et simple de ces installations dans tous les bâtiments.

⁸ https://ec.europa.eu/energy/studies_main/final_studies/lessons-learned-inform-integrated-approaches-renovation-and-modernisation_en

⁹ Tels que rapportés dans <https://www.coolproducts.eu/wp-content/uploads/2021/07/ECOS-Coolproducts-Background-Briefing-MS-ambition-to-phase-out-fossil-fuel-heating.pdf>

4. LES NIVEAUX D'EXIGENCES

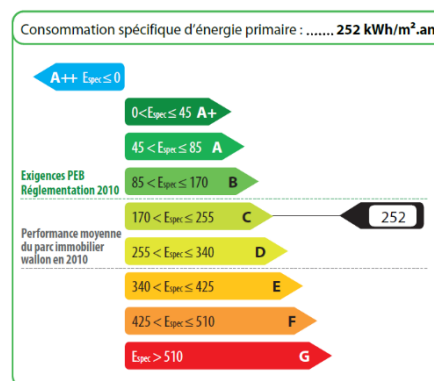
Il est difficile de comparer les niveaux d'exigences imposés par les différentes réglementations, car les indicateurs sont souvent différents. Lorsqu'ils sont identiques, comme par exemple un label énergétique, ils ne se calculent pas de la même manière. Et quand bien même ils se calculeraient de la même manière, les climats des différents pays est différent.

Une première manière de juger de la sévérité des exigences de performances minimales est de les comparer à l'état du parc, et aux exigences applicables aux bâtiment neuf. De telles comparaisons doivent toutefois être effectuées avec prudence, car elles ne peuvent pas refléter toutes les complexités des réglementations nationales. De plus, les méthodes de calcul et, dans certains cas, les définitions des limites entre labels ont évolué au cours du temps, ce qui rend les comparaisons encore plus difficiles.

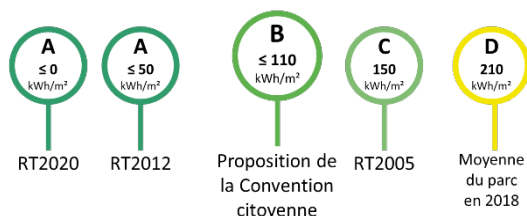
A noter que la normalisation européenne propose une méthodologie pour définir les limites :

- la limite entre B et C est l'exigence réglementaire au moment de l'introduction du CPE ;
- la limite entre D et E est la moyenne du parc au moment de l'introduction du CPE.

Cette méthodologie n'est cependant qu'une proposition, que peu d'Etats membres ont suivie¹⁰.

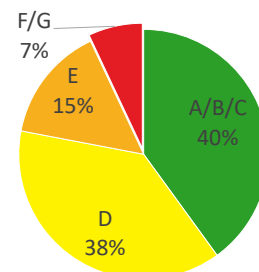


La Région wallonne, par exemple, a suivi cette approche. On peut en conclure que la volonté de la Région d'imposer un label A, qui plus est "décarboné", à tous les logements d'ici 2050, est très ambitieuse, puisque les bâtiments construits selon la réglementation PEB de 2010 n'y satisfont pas nécessairement (sans même parler de l'aspect "décarboné").



En France, la proposition de la Convention citoyenne pour le climat était d'exiger que tous les logements soient A ou B. Cette exigence peut être comparée avec les exigences des réglementations thermiques successives, ainsi qu'avec la moyenne du parc. (Cette comparaison doit être prise à titre indicatif uniquement. Elle ne peut pas refléter la complexité de la réglementation et de son évolution au fil du temps.)

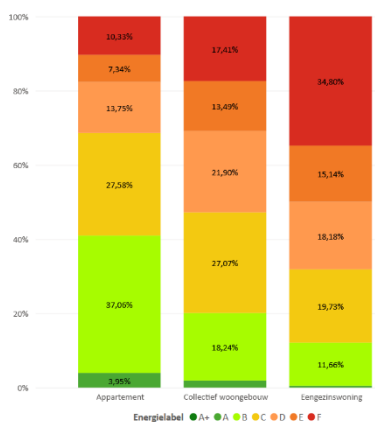
Une autre manière d'évaluer la sévérité de l'exigence est de regarder le nombre de bâtiments qui satisfont déjà à l'exigence proposée. En Ecosse, la proposition de loi prévoyait que tous les logements loués aient au moins une classe E en 2022 et une classe D en 2025 (et en 2020 et 2022 en cas de changement de locataire). La moyenne estimée du parc de logements était la classe G, mais la base de données¹¹ disponible en 2016 (1.2 millions de logements) indiquait que la médiane se situait en classe D. On voit que le nombre de logements concernés par la mesure était faible (7% pour la première phase, 15% pour la seconde phase, et uniquement pour les logements loués).



¹⁰ La proposition de refonte de la Directive PEB de la Commission européenne contient une nouvelle manière de fixer les classes, qui deviendrait obligatoire. La classe A correspondrait à un bâtiment à zéro émissions de CO₂. La classe G correspondrait aux 15% des bâtiments les moins performants. Les classes intermédiaires auraient toutes la même largeur.

¹¹ <https://epbd-ca.eu/ca-outcomes/outcomes-2015-2018/book-2018/countries/uk-scotland>

La première étape de la proposition de refonte de la Directive PEB de la Commission européenne est d'interdire les bâtiments ayant une classe G ; la proposition impose que la définition d'une classe G corresponde au niveau de performance des 15% les moins performants.



En Région flamande, l'obligation de rénover les logements classés F ou E lors d'un changement de propriétaire concerne potentiellement 18% des appartements, 31% des logements collectifs et 50% des maisons individuelles¹².

L'étude *Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernisation of the built environment* de la Commission européenne propose de remplacer l'exigence de performance énergétique minimale par une exigence portant sur les émissions de CO₂, que ce soit en opération ou sur le cycle de vie du bâtiment. Une telle exigence serait plus en lien avec l'objectif de neutralité carbone mais requiert des modifications profondes du système législatif (et du certificat), et nécessite plus de données d'entrée, pas nécessairement disponibles à ce jour.

¹² Sur base des données disponibles sous : <https://apps.energiesparen.be/energiekaart/vlaanderen/EPC-label-verdeling>

5. LES POINTS DE DÉCLENCHEMENT

(Sunterland et al., 2021) constate que les points de déclenchement naturels que sont la vente et la mise en location des logements ne suffiront pas pour créer une véritable vague de rénovation.

En Belgique, environ 2% des logements changent de propriétaires chaque année (environ 122500 ventes en 2020, pour 5271000 logements). Par ailleurs, environ 242000 baux sont enregistrés, ce qui correspond à $\pm 5\%$ des logements¹³. En Wallonie, (Pradella et al. 2019)¹⁴ estime la durée moyenne de location à 4.3 ans (4.9 ans pour une maison et à 3.7 ans pour un appartement). En 2018, l'IWEPS¹⁵ a calculé que le taux de rotation dans les logements loués tournait aux alentours de 21% en Belgique (20% pour la Région flamande, 21% pour la Wallonie, 23% pour Bruxelles).

En Région flamande, environ 23500 appartements et 52100 maisons ont été vendues en 2020, soit respectivement $\pm 2.6\%$ et 7.5% des biens existants¹⁶. Les logements classés F ou E devant être rénovés représentent donc $\pm 0.5\%$ des appartements existants et 3.7% des maisons existantes.

¹³ Attention à ne pas conclure que l'ensemble des logements est loué en 20 ans...

¹⁴ Pradella S., Kryvobokov M., 2019. Observatoire des loyers – Édition 2019 (enquête 2018), Centre d'Etudes en Habitat Durable de Wallonie. https://www.cehd.be/media/1243/rapport-2019_owl-2018_final.pdf

¹⁵ <https://www.iweps.be/publication/marche-locatif-loupe-mesurer-loyers-communes-belges-wallonnes/>

¹⁶ Données de vente et du parc immobilier reprises de Stabel.

6. LES EXCEPTIONS

La Directive PEB actuelle impose (art. 7) aux États membres de définir des exigences de performances énergétiques minimales en cas de rénovation importante ou lorsqu'un élément de l'enveloppe est rénové, *"dans la mesure où cela est techniquement, fonctionnellement et économiquement réalisable"*¹⁷. Cette notion de techniquement, [fonctionnellement] et économiquement réalisable revient à plusieurs reprises dans la Directive PEB, sans que cette notion ne soit définie (puisque cela revient aux États membres). Existe-t-il des exemples ?

En France, la proposition de la Convention citoyenne visait à amener tous les logements aux classes A et B, mais prévoyait une dérogation *"pour certains logements qui ne pourront pas atteindre un niveau plus élevé"* : ces logements auraient dû obtenir une classe C. La proposition ne précisait toutefois pas comment concrètement définir les logements qui ne pourraient pas atteindre une classe B, laissant ce soin au Gouvernement. Pour rappel, le Gouvernement français a choisi de ne pas mettre en œuvre cette proposition.

Aux Pays-Bas, huit exceptions existent à l'exigence d'obtenir une classe C d'ici 2023 applicable aux bureaux. Sept de ces exceptions relèvent du domaine d'application¹⁸ mais l'une s'inscrit dans l'exception *"économiquement réalisable"* prévue par la Directive PEB : un immeuble de bureaux ne doit pas atteindre la classe C si les mesures nécessaires pour atteindre un label C ont un temps de retour de plus de 10 ans. Dans ce cas, seules les mesures ayant un temps de retour égal ou inférieur de 10 ans doivent être mises en œuvre.

En Ecosse, les exemptions suivantes étaient prévues : si le locataire refuse les travaux, si les travaux mettent en danger la structure de la maison, si les coûts réels (aides déduites) pour obtenir une amélioration significative de la performance énergétique dépassent 5000 £ ou 10000 £¹⁹ respectivement avant et après 2022, ainsi que dans certaines situations juridiques particulières.

La proposition de refonte de la Directive PEB de la Commission européenne autorise des exceptions pour les exigences de performances minimales, mais uniquement des exceptions classiques (valeur patrimoniale, lieu de culte, bâtiments temporaires, bâtiments résidentiels utilisés moins de 4 mois par an, bâtiments de moins de 50 m²). La notion de *"techniquement, fonctionnellement et économiquement réalisable"* n'est pas reprise (à l'article 9 relative aux normes de performance énergétique minimale).

¹⁷ Pour plus de précision, lire l'article 7 de la Directive PEB.

¹⁸ Bâtiments de moins de 100 m² ; bâtiments classés ; bâtiments temporaires ; bâtiments expropriés ; bâtiments qui ne consomment pas d'énergie pour réguler le climat intérieur ; bâtiments dont la fonction bureaux couvre moins de 50% de la surface du bâtiment.

¹⁹ 5800 € et 11600 € respectivement.

7. LES PÉNALITÉS

En Région flamande, la pénalité en cas de non-isolation du toit, ou de l'absence de double vitrage, est que le logement peut être déclaré "inadéquat". Le propriétaire doit mettre le bien en conformité. S'il ne le fait pas, le bien ne peut plus être loué ; il est soumis à des taxes régionales ou communales ; en cas de vente, un droit de préemption peut être exercé par certaines administrations. Les contrôles se font essentiellement lors de la mise en location du logement. Certaines communes exigent une attestation de conformité à la norme de qualité des logements (qui est bien plus large que l'isolation du toit ou le double vitrage).

En Ecosse, les pénalités suivantes étaient prévues : 500 £ en cas de non-respect de la classe minimale imposée, si l'infraction date de moins de 6 mois ; 2500 £ en cas de non-respect de la classe minimale imposée, si l'infraction date de plus de 6 mois ; 500 £ en cas de non-respect de certaines obligations administratives.

La Directive PEB impose d'avoir des pénalités en cas de non-respect des exigences, et celles-ci sont également obligatoires pour les exigences de performances énergétiques minimales prévues par la proposition de refonte de la Directive PEB de la Commission européenne.

8. LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES D'EXIGENCES MINIMALES

Les conséquences négatives d'exigences minimales ne sont pas des raisons de ne pas agir, mais des conditions limites à prendre en considération (et qu'il pourrait être utile d'objectiver de manière plus poussée). Tous ces effets seront sans doute transitoires, mais la période de transition sera tout de même de plusieurs décennies, le temps que tous les logements soient rénovés.

Le difficile équilibre propriétaire/locataire

Pour les propriétaires, l'impossibilité de répercuter le coût des travaux sur les loyers constituerait une barrière majeure. Pour les locataires, en particulier les locataires vulnérables, la répercussion intégrale des coûts serait préjudiciable. La solution généralement proposée est la notion de "loyer chaud" : le coût du loyer pourrait augmenter à hauteur de l'économie d'énergie engendrée. Cependant, cette option peut rester très largement défavorable au propriétaire, puisque les temps de retour de certains travaux peuvent être très longs, en particulier si les exigences sont très strictes. Certains propriétaires pourraient préférer quitter le marché immobilier pour se tourner vers d'autres investissements, plus rentables. Si ce nombre est important, l'équilibre du marché locatif serait rompu, ce qui entraînerait une hausse des loyers jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre soit atteint.

Aux Pays-Bas, en 2018, les associations représentant les logements sociaux et les locataires se sont mises d'accord sur un tableau de *"compensations pour les investissements dans la durabilité"*. L'idée est conseiller aux locataires d'accepter des investissements dans la durabilité si la compensation à payer est basée sur ce tableau. D'autres mesures pour permettre un transfert des coûts de rénovation des propriétaires vers les locataires étaient à l'étude en 2020, selon la stratégie de rénovation des Pays-Bas²⁰. Une piste envisagée est de renforcer l'impact de la performance énergétique d'un logement sur le loyer maximal qui peut être demandé pour un logement social.

L'appauvrissement des petits propriétaires

Les candidats acheteurs accorderont plus d'importance au certificat PEB. Les logements énergivores pourraient voir leur valeur chuter. D'un point de vue des objectifs climatiques, c'est certainement souhaitable. Mais d'un point de vue sociétal, ce n'est pas sans conséquences, p.ex. pour le patrimoine de nombreux petits propriétaires, dont la maison est peut-être le seul investissement, nécessaire à leur pension.

Les règles de décision dans les copropriétés

Les règles de décision dans les copropriétés peuvent également être un frein à la rénovation. Un propriétaire d'un rez-de-chaussée n'a que peu d'intérêt à financer des travaux d'isolation de la toiture, qui profiteront aux locataires situés sous celle-ci.

Aux Pays-Bas, la décision de rénover une copropriété doit être prise par 70% des propriétaires, et cette règle pourrait être revue pour faciliter les rénovations énergétiques²⁰. La proposition de refonte de la Directive PEB impose d'ailleurs aux Etats membres de prendre *les mesures réglementaires appropriées pour éliminer les obstacles non économiques à la rénovation des bâtiments* et mentionne la question de l'unanimité comme exemple d'obstacle.

Une diminution de la mobilité

En Belgique, les frais de transaction sont de l'ordre de 15%, sauf pour les habitations propres et uniques en Région flamande où les frais ne sont que de $\pm 5\%$. C'est actuellement déjà un frein à la mobilité, car il peut être difficile de récupérer ses frais lors d'une revente après une période courte. L'obligation de rénover peut accentuer cet effet.

²⁰ Long Term Renovation Strategy: En Route to a low-CO2 Built Environment, 2020 - https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/nl_2020_ltrs_en.pdf

Vers un marché immobilier professionnel ?

L'obligation de rénover pourrait bénéficier à de grandes sociétés immobilières, qui auraient plus facile à négocier des prix d'achats et des travaux de rénovation.

9. LES CONDITIONS DE SUCCÈS D'EXIGENCES DE PERFORMANCES ÉNERGÉTIQUES MINIMALES

Dans certaines régions de Belgique, il est de notoriété publique qu'un certificat peut être obtenu par téléphone, sans visite du bâtiment. Il est dès lors indispensable d'améliorer les systèmes de certification pour éviter les abus. Un effort substantiel doit être mis sur le contrôle des CPE par les administrations en charge de l'énergie. Il devrait également être possible que le candidat acheteur ou locataire soit en mesure de vérifier plus facilement certaines données du certificat.

L'étude *Lessons learned to inform integrated approaches for the renovation and modernisation of the built environment* de la Commission européenne ne dit pas autre chose : *La fiabilité des certificats (...) peut être améliorée, en particulier s'ils doivent faciliter de manière crédible des exigences obligatoires de performance énergétique minimale - la fiabilité, le contrôle de la qualité et la possibilité d'atteindre le seuil, qui peut être opérationnalisé par une classe du certificat, sont les conditions préalables les plus importantes pour des exigences obligatoires de performance énergétique minimale.*

Plus largement, l'étude identifie 4 défis principaux pour supprimer les bâtiments les moins performants (notamment via l'introduction d'exigences de performances minimales) :

- créer un cadre favorable aux rénovations profondes qui ne sont pas rentables ;
- faire accepter les rénovations profondes aux propriétaires et aux occupants des bâtiments et les faire changer de comportement à leur égard ;
- accélérer la pénétration sur le marché de solutions innovantes pour les rénovations profondes ;
- réaliser des rénovations profondes dans un parc immobilier hétérogène à propriété mixte.

L'étude inclut également une analyse SWOT concernant l'introduction d'exigences de performances minimales.

S Strengths	W Weaknesses	O Opportunities	T Threats
Targets the worst-performing buildings Progressive tightening of standard towards the long-term target Providing a phased introduction allows market actors time to prepare and may improve compliance	Lack of reliable EPCs can undermine the MEPS An obligatory investment requirement might not be considered cost-effective from a purely financial perspective Dependent on detailed statistical data on building stocks and financial support for renovation	Data collection Impact could be increased by leveraging voluntary initiatives and pledges on minimum performance	Improving the reliability of EPCs has proven to be tricky Risk of adverse effects on affordability and energy poverty, especially if not accompanied by adequate and accessible financial support Risk of low social acceptance (if policy not accompanied by supporting measures)

L'étude recommande d'inciter les propriétaires à aller plus vite que le calendrier des exigences, afin d'éviter d'avoir une demande de rénovation trop importante juste avant les échéances réglementaires. Une des raisons est le manque de main d'œuvre qualifiée pour effectuer ces travaux.

Les autres conditions de succès sont :

- il est nécessaire de bien communiquer pour aider le public à comprendre et accepter les exigences. Cette communication doit inclure les multiples avantages des rénovations énergétiques (au-delà du carbone et de l'énergie), tels que l'amélioration du confort, de la santé, de la productivité et du bien-être général ;
- il est nécessaire de fournir des supports financier et technique pour aider les propriétaires à réaliser les travaux, en particulier les propriétaires les plus vulnérables. L'aide financière devrait inciter à aller directement (en une étape) vers des rénovations en profondeur ;
- une force de travail qualifiée doit être disponible, et de nouvelles qualifications seront nécessaire (BIM, préfabrication des éléments de façade, impression 3D).
- l'existence d'un passeport du bâtiment et d'un logbook digital du bâtiment sont des plus pour faciliter l'implémentation d'exigences de performances énergétiques minimales. Le passeport est un scénario de rénovation, éventuellement par étapes ; le logbook est un instrument qui centralise les données du bâtiment²¹ ;
- les bâtiments à caractère patrimonial doivent être traités spécifiquement ;
- un cadre juridique et administratif doit être mis en place pour effectuer un contrôle suffisant du respect de la réglementation ;
- la date de mise en œuvre doit être soigneusement équilibrée entre le besoin d'impacts immédiats, la nécessité d'exigences bien conçues et l'état de préparation du marché. La directive EcoDesign à l'origine du phase-out des lampes les plus énergivores est une bonne source d'inspiration : des exigences progressives, sur base d'un calendrier unique annoncé dès le départ, tenant compte de l'évolution du marché, et faisant la différence entre plusieurs types de lampes.

²¹ En Région flamande, le "woningpas" correspond donc au terme européen "logbook". En Région wallonne, le terme "feuille de route" (qui accompagne l'audit logement) correspond au terme européen "passeport".

10. RECOMMANDATIONS

(Sunterland et al., 2021) propose cinq recommandations, que l'on peut résumer comme suit. Les textes entre [] sont des ajouts.

1. **Fournir une feuille de route pour le secteur du bâtiment pour atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050.** La stabilité des décisions est difficile d'un point de vue politique, chaque Gouvernement voulant légitimement définir ses propres orientations. Elle est néanmoins essentielle, que ce soit pour le secteur de la construction ou pour les citoyens.

Un contre-exemple évident est l'incertitude créée par les changements d'orientations dans les politiques de soutien au photovoltaïque : bien que ces changements soient justifiés d'un point de vue politique, ils ont créé une défiance du public.

2. **Envoyer un signal fort à la chaîne d'approvisionnement pour qu'elle s'intensifie au cours de cette décennie.** Les entrepreneurs devront investir en moyens humains et matériels pour pouvoir répondre aux demandes en rénovation, si elles se confirment. Une crainte légitime est la pénurie de main d'œuvre ; un effort de formation est nécessaire, que ce soit au niveau de l'enseignement ou des entreprises. De même, le développement de nouvelles technologies aidera à répondre aux ambitions. Tout cela nécessite que le secteur de la construction puisse planifier les actions à mener. La stabilité évoquée dans la première recommandation est le premier signal qu'il convient de lui donner.

3. **Encourager un maximum de rénovations respectant voire dépassant les exigences minimales durant cette décennie.** Il est fort probable que la Directive PEB soit adaptée pour imposer aux États membres de mettre en place des exigences de performances minimales²². Cependant, la Directive PEB exigera une entrée en vigueur de ces exigences minimales que d'ici à la fin des années 2020. Or, le temps presse : les États membres devraient inciter à rénover plus vite. [Un moyen serait de définir un support financier qui diminue au fur et à mesure que l'échéance obligatoire approche.]

4. **Offrir des avantages sociaux à la rénovation des bâtiments les moins performants cette décennie.** Les logements les moins performants sont généralement occupés par des gens aux revenus modestes, qu'ils soient locataires ou même propriétaires. Autrement dit, les gens qui ont le moins de moyens pour payer leur facture énergétique sont aussi ceux ayant (à confort égal) la facture la plus importante, ce qui entraîne la précarité énergétique. Les aides publiques devraient être plus dirigées vers ce type de bâtiments. Diverses mesures de protection des locataires seraient nécessaires, comme le concept de "loyers chauds".

5. **Accroître l'efficacité du cadre de rénovation existant.** Le cadre légal des exigences est vaste, mais il doit être cohérent. [En Région wallonne, p.ex., le cadre légal pour les rénovations importantes peut impliquer de devoir calculer la performance énergétique du bâtiment selon deux approches : l'approche *PEB* et l'approche *audit logement*. Ce point pourrait faire l'objet d'une amélioration.]

Par ailleurs, constatant la place centrale du CPE dans ce système, conjuguée au fait que les CPE n'ont pas été conçus pour remplir ce rôle, (Sunterland et al., 2021) insiste sur l'importance d'augmenter la qualité, la reproductibilité et la fiabilité du système de certification, au moins dans certains États membres. En outre, il est nécessaire que chaque bâtiment possède son CPE, et pas uniquement les bâtiments vendus ou loués.

Enfin, constate (Sunterland et al., 2021), les CPE sont généralement exprimés en énergie primaire. De ce fait, toute exigence basée sur les CPE permettra de diminuer les consommations d'énergie primaire, mais ce n'est

²² Une telle clause était déjà envisagée par la Commission pour la révision de la Directive PEB de 2018.

pas nécessairement suffisant pour atteindre l'objectif d'une décarbonation de l'UE d'ici 2050. Sans compter que la plupart des CPE sont basés sur des consommations calculées (ce qui est nécessaire pour permettre la comparaison entre bâtiments ou l'application des exigences de performances minimales), alors que la décarbonation, elle, doit être effective (= consommations réelles).