

# Policy brief n°7

## Normes minimales d'efficience énergétique et logements – études de cas

 Service public de Wallonie	<p><b>Energ-Ethic</b></p> <p>ou</p> <p><b>Comment mobiliser les propriétaires-bailleurs pour une rénovation « énerg-éthique »</b>          (améliore l'efficience énergétique du logement sans pénaliser les locataires avec une trop forte augmentation des loyers) ?</p> <p style="text-align: center;">    </p>	
---	--	--

**Juin 2019**

<b>Organisme financeur</b>	Région wallonne – DGO4 <a href="#">Département de l’Énergie et du Bâtiment durable</a>
<b>Projet de recherche d'intérêt général</b>	Subvention recherche énergie 2015
<b>Unité de recherche</b>	Université libre de Bruxelles (ULB) SBS-EM / Centre Emile Bernheim (CEB) Centre d'Etudes Economiques et Sociales de l'Environnement (CEESE)
<b>Auteur</b>	Sandrine Meyer ( <a href="mailto:sameyer@ulb.ac.be">sameyer@ulb.ac.be</a> )
<b>Tâches 5 et 8</b>	Benchmark – Etudes de cas plus détaillées / Policy mix
<b>Site web</b>	<a href="http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/fr/projet.php?menu=1&amp;categorie=11&amp;projet=145">http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/fr/projet.php?menu=1&amp;categorie=11&amp;projet=145</a>

## Introduction

### a) Contexte

Le premier rapport d'Energ-Ethic et plus spécifiquement sa Policy Brief n°1<sup>1</sup> exposent le dilemme qui existe entre les propriétaires-bailleurs et les locataires lorsque l'on envisage, en cours de bail, une rénovation (énergétique) des logements loués : les investissements sont à charge du propriétaire alors que les bénéfices en termes d'accroissement du confort ou de réduction des factures énergétiques reviennent au locataire (cf. en Belgique le loyer payé par le locataire est généralement hors charges, notamment énergétiques). C'est ce que l'on appelle une situation de '*split incentive*' ou d'intérêts divergents. Dans le cas spécifique de la rénovation (énergétique), le terme de « *dilemme propriétaire-locataire* » (ou '*landlord-tenant dilemma*' en anglais) est également très utilisé pour désigner ce phénomène.

**Le marché résidentiel locatif représente pas moins de 34% des logements occupés en Région wallonne<sup>2</sup>, et le secteur privé compte à lui seul pour 26,7%<sup>3</sup>.** Or, la situation de '*split incentive*' est identifiée comme un frein majeur à l'amélioration de la qualité énergétique des logements loués et donc également à l'atteinte de l'objectif ambitieux de rénovation du bâti existant à l'horizon 2050.<sup>4</sup> Dans la plupart des agglomérations, où le secteur résidentiel locatif dépasse allègrement le seuil des 45%, l'enjeu est même crucial.<sup>5</sup>

Parmi les solutions « classiques » envisagées pour résoudre le 'split incentive' entre bailleur et locataire figurent notamment la réglementation stricte (ex : l'introduction d'une norme minimale stricte d'efficience énergétique à l'échelle d'un / de composant(s) en particulier), ou la réglementation plus souple sous forme de la création de nouveaux types de contrats.

Enfin, une troisième voie - plus proche de la théorie des pratiques<sup>6</sup>, de la théorie de la traduction<sup>7</sup> et de l'analyse des systèmes sociotechniques<sup>8</sup> via la théorie de la transition<sup>9</sup> - plaide en faveur d'une meilleure connaissance des processus de prise de décision et des motivations des bailleurs afin de pouvoir agir sur les leviers pertinents, aux moments-clés, en tenant compte notamment des

pratiques de chacun, et de traduire et généraliser de bonnes pratiques de « niches » vers le « régime » (à savoir le marché classique ou le système sociotechnique dominant)<sup>10</sup>.

### b) Contenu de la synthèse

**Cette synthèse se concentre plus spécifiquement sur l'analyse des mécanismes de régulation stricte** introduits pour contourner notamment le dilemme propriétaire-locataire.

Les nouveaux types de contrats, ainsi que l'analyse des processus de décision, motivations et pratiques des bailleurs, feront chacun l'objet d'une synthèse spécifique.

Dans la suite du document, nous évoquerons tout d'abord sur **quels arguments** se base généralement l'introduction d'une norme minimale d'efficience énergétique et sur **les effets attendus** d'une telle mesure.

Ensuite, nous étudierons plus en détails deux formes de réglementation qui ont été mises en œuvre en Europe.

La **première**, déployée récemment en Angleterre et au Pays de Galles<sup>11</sup> ainsi qu'en France et aux Pays-Bas<sup>12</sup>, consiste à introduire un **seuil minimal d'efficience énergétique pour qu'un logement soit considéré comme salubre** et donc conforme à l'occupation d'un propriétaire-occupant ou d'un locataire.

La **seconde** se penche sur la voie choisie notamment par la Région flamande<sup>13</sup>. Ici la norme minimale ne s'applique pas à l'ensemble du logement mais bien à **certaines composants qui doivent satisfaire à une exigence minimale de performance énergétique**. **Dans ce cas-ci, l'exigence porte sur le toit et les vitrages.**

Pour chacun des cas analysés, nous en soulignerons non seulement les avantages et inconvénients mais également les éléments qui n'ont pas été pris directement en considération dans la mise en œuvre de la réglementation (et les éventuels risques qui peuvent, dès lors, en découler), ainsi que les points d'attention particuliers pour assurer une mise en œuvre efficace de la mesure.

Nous nous pencherons également sur les spécificités wallonnes pour voir dans quelle mesure

l'une ou l'autre option pourrait répondre, ou non, aux enjeux locaux.

## 1. Norme minimale d'efficience énergétique des logements

### a) La norme – outil de préférence des pouvoirs publics en matière environnementale

L'arsenal traditionnel des pouvoirs publics pour mener à bien leurs politiques comporte :

- la sensibilisation, l'information et la formation ;
- les incitants financiers ;
- la recherche et le développement ;
- les infrastructures ;
- la planification ;
- l'organisation des structures publiques ;
- les accords volontaires ou négociés ;
- la régulation.

Introduire une norme minimale d'efficience énergétique correspond à la dernière option, celle de la régulation (**mesure de 'command and control'**), et appartient à la catégorie de mesures dites « strictes »<sup>14</sup>.

La régulation consiste à introduire une contrainte sur les activités ou les comportements d'un groupeable. C'est l'un des instruments politiques les plus utilisés, principalement en ce qui concerne l'environnement.

Ce type de mesure est généralement adopté suite à l'insuccès d'autres mesures moins coercitives comme la sensibilisation, les accords volontaires, la régulation « douce », etc. pour atteindre l'objectif visé ou pour résoudre les défaillances ou inefficiencies<sup>15</sup> de marché observées.

Dans le cadre du logement, l'adoption d'un niveau minimal d'efficience énergétique (global ou de certains composants) s'explique par la volonté des pouvoirs publics de faire sortir du marché les biens qui sont généralement qualifiés de « passoire énergétique », pour des raisons de santé et de lutte contre la précarité énergétique<sup>16</sup> d'une part, et/ou de lutte contre le réchauffement climatique d'autre part<sup>17</sup>. Concernant les logements loués sur le marché privé, l'introduction d'une telle norme est souvent vue comme le seul moyen efficace de résoudre le '*split incentive*' puisque la location de

logements non conformes est tout simplement interdite (c'est la logique qui a prévalu également dans l'adoption de normes minimales de salubrité du logement). Tout l'enjeu est de voir si la théorie se vérifie en pratique et si l'objectif poursuit se réalise bel et bien sur le terrain. Comme nous le verrons dans la suite du document, le contexte ainsi que les options de mise en œuvre et de contrôle sont des paramètres essentiels à la réussite de l'opération.

### b) Norme, efficience énergétique et bâtiments

Dans sa politique d'amélioration de l'efficience énergétique et de lutte contre le changement climatique, l'UE a incité les états-membres à introduire des **normes strictes de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments et ceux qui étaient rénovés en profondeur**.

Néanmoins, et dans le contexte spécifique du secteur résidentiel, force est de constater que seule une minorité de logements est touchée par ces normes de plus en plus ambitieuses, suite notamment aux faibles taux de renouvellement du parc d'un part et de rénovations soumises à permis d'urbanisme d'autre part.

Elargir le champ des normes énergétiques minimales à respecter aux **logements existants** semble la mesure politique la plus évidente pour remédier à ce constat, en adaptant le cas échéant les exigences au contexte (cf. il est plus difficile d'obtenir un niveau de performance énergétique très ambitieux en rénovation qui soit en même temps « rentable », et certaines contraintes de l'existant ne permettent parfois pas la mise en œuvre des solutions les plus efficaces en termes d'économies d'énergie).

L'introduction d'une telle norme est-elle LA ou UNE piste pour que les logements loués soient améliorés sur le plan énergétique ? Quels sont les avantages et inconvénients d'une telle mesure, et pour qui ? Quels sont les éléments de réflexion auxquels il faut faire particulièrement attention lors de la mise en œuvre ? Autant de questions auxquelles la suite de ce document tentera d'apporter des réponses.

## 2. Etudes de cas de normes d'efficience énergétique imposées aux logements existants

En UE de nos jours, il n'existe que **peu d'exemples** de pays ou régions ayant adopté une norme minimale d'efficience énergétique des logements existants. En outre, ces **initiatives sont relativement récentes, voire même toujours en cours de mise en œuvre effective**. Les retours d'expériences pratiques concernant les impacts potentiels ou l'efficience d'une telle mesure sont donc plutôt rares.

Les Pays-Bas ont introduit dès 2012 via le '*Convenant Huursector*' une norme minimale d'efficience énergétique globale pour le parc de logement social. Il devrait ainsi atteindre en moyenne le label énergétique B (ou mieux) d'ici 2020<sup>18</sup>. Cet objectif ne porte que sur une partie du parc résidentiel (le parc de logements sociaux), mais elle est certes importante (environ 31% des logements). Concernant le parc locatif détenu par les particuliers, un autre objectif global a été fixé également via le '*Convenant Huursector*' : 80% du parc doit avoir atteint au moins le label C. Néanmoins, comme le parc néerlandais répond à des logiques particulières assez fort différentes de celles qui nous préoccupent et que les objectifs fixés ne semblent pas avoir été entourés de mesures incitatives adéquates, notamment en ce qui concerne le parc locatif des particuliers<sup>19</sup>, nous ne nous pencherons pas en détail sur ce cas dans la suite de ce document.

Parmi les exemples recensés, présentés ci-après, nous retrouvons deux cas de figure relativement différents : les normes portant sur le logement global, telles que développées en Angleterre et en France, ou les normes ciblant certains composants en particulier, telle que l'obligation d'une isolation minimale des toitures en Flandre.

Nous les évoquerons à tour de rôle en synthétisant pour chacun d'eux les principaux constats et points d'attention.

### 2.1 Les normes sur le logement

#### 2.1.1. Angleterre et Pays de Galles

##### a) Description de l'approche

En Angleterre et au Pays de Galles, l'idée d'introduire progressivement des **normes contraiantes** en matière d'efficience énergétique<sup>20</sup> des logements et locaux commerciaux est apparue dès 2011 dans l'*'Energy Act'*. Concernant le marché résidentiel, la norme vise uniquement les logements privés<sup>21</sup>, pas les logements sociaux, selon le programme de mise en œuvre suivant :

- **26 mars 2015** : entrée en vigueur de la loi instaurant un minimum d'efficience énergétique ou '*MEES*' (niveau E) pour pouvoir louer un bien dans le secteur locatif résidentiel privé ;
- **1<sup>er</sup> avril 2016**, les propriétaires-bailleurs ne peuvent plus refuser une demande raisonnable<sup>22</sup> de leurs locataires en matière d'amélioration de l'efficience énergétique du logement loué, finançable via notamment le mécanisme du '*Green Deal*'<sup>23</sup> ;
- **21 juin 2016** : amendement de la loi du 25/03/15 pour reporter la date d'ouverture des registres des exemptions ;
- **1<sup>er</sup> avril 2018**, tout logement nouvellement loué (nouveau bail, renouvellement ou extension de bail, nouveau contrat de sous-location)<sup>24</sup> et qui doit avoir un certificat de performance énergétique (ou '*EPC*') doit respecter **au minimum le niveau E de performance énergétique** (selon la référence britannique en termes de certificat PEB) pour pouvoir être mis sur le marché<sup>25</sup>, sauf exceptions ;
- **15 mars 2019** : second amendement à la loi du 26 mars 2015 introduisant un montant plafonné d'intervention pour le secteur résidentiel en cas de non disponibilité ou de disponibilité insuffisante de tiers-financeur<sup>26</sup> ;
- **1<sup>er</sup> avril 2020** : la règle minimale d'efficience énergétique sera d'application pour l'ensemble des logements (donc aussi sur les baux en cours), tant sur le marché locatif que pour les propriétaires-occupants<sup>27</sup>, sauf exceptions.

Ces exigences s'appliquent également aux locaux commerciaux (loués). Par contre, les logements collectifs ('*houses in multiple occupation*' ou HMOs) ne sont pas concernés car le certificat PEB ne doit pas être obtenu pour la location individuelle d'une chambre ou d'un lit dans ce cas de figure. L'*Association for the Conservation of Energy* (ACE) plaide pour que les HMOs soient inclus dans la réglementation notamment parce qu'une proportion non négligeable de ménages vulnérables y résident.<sup>28</sup> L'application ne semble pas très claire non plus en ce qui concerne les bâtiments classés sur le plan patrimonial.<sup>29</sup>

A l'heure actuelle, aucun relèvement progressif de la norme n'est annoncé pour le futur, mais c'est une action pressentie par les acteurs étant donné l'objectif à plus long terme fixé dans la '*Clean Growth Strategy*'.<sup>30</sup>

### b) Un champ d'application en mutation

#### Principe de base

Initialement, la mesure était liée au '*Green Deal*'.<sup>31</sup> Le principe reposait donc sur l'**absence de coup initial d'investissement pour le propriétaire** ('*up-front cost*') et sur la '*golden rule*' : seuls étaient rendus obligatoires les travaux remboursables grâce aux économies d'énergie réalisées sur une certaine période (fonction de la durée de vie de l'investissement et maximum 25 ans). Les logements qui ne correspondaient pas à cette logique (travaux et mises à niveau E du label énergétique) pouvaient être exemptés. Leurs propriétaires devaient toutefois introduire une demande officielle d'exemption valable pour 5 ans<sup>32</sup> et l'enregistrer au Registre Public des Exemptions pour être en ordre sur le plan administratif<sup>33</sup>.

Avec la **suppression du '*Green Deal*'**, l'enjeu du champ d'application de la norme minimale d'efficience énergétique et de ses **exemptions** est en pleine discussion.

#### Enjeux liés aux exemptions : cost cap et obligation de travaux

Les associations de défense des propriétaires plaident pour que l'investissement nécessaire soit plafonné (**'cost-cap'**) à un montant faible, tandis que les associations de défense des locataires ainsi que certains pouvoirs locaux avancent des

montants plus élevés pour que la mesure puisse être effective et ne pas multiplier à outrance les exceptions. La consultation effectuée récemment à ce sujet portait sur la limite d'investissement à 2,500€ (soit environ 2.860€<sup>34</sup>).<sup>35</sup>

"... donc, la consultation porte sur la suppression de la notion d'investissement à coût nul, et l'idée est d'instaurer à la place un seuil maximal d'investissement de mise en conformité de 2.860€. J'ai complété cette consultation au nom de la sous-région et nous pensons que le seuil de 2.860€ est trop bas et qu'il devrait être plus élevé, alors que simultanément, les associations de propriétaires font pression sur le gouvernement pour qu'il n'y ait aucun seuil ..." <sup>36</sup>

"... les associations de propriétaires ont fait pression encore et encore et ont fait baisser le seuil à 2.860€ de sorte qu'une série de propriétés à Leeds n'entreront pas dans le champ d'application surtout si elles ne possèdent pas de chauffage central, les travaux nécessaires à la mise en conformité dépassant de loin les 2.860€ maximum ..."

"... le stock pré-1919 est très difficile à rénover, donc l'efficience énergétique entre en application avec une quantité effrayante d'exemptions car un nombre important de bailleurs feront appel à ces exemptions sans aucun doute ..." <sup>37</sup>

"... 2.860€ cela ne touchera que 40% des logements classés F ou G et par nature ce seront les 40% les plus proches de la limite ... donc, on restera avec 60% du parc (F et G) qui sera exempté, cela restera une sérieuse problématique ..." <sup>38</sup>

Les analyses de Frontier Economics et la position de l'*Association for the Conservation of Energy* (ACE) plaident plutôt pour un seuil d'investissement d'environ 5.860€ (**5,000€**), nécessitant un investissement global d'environ 568 millions d'euros de la part des bailleurs privés. Ce niveau d'investissement permettrait que chaque ménage locataire fasse en moyenne 214€ (188£) d'économie chaque année. Selon l'ACE, les 5,000€ représentent également la réserve ('*contingency fund*') estimée que les bailleurs prévoient par logement pour les travaux, le risque locatif, etc.

Le Committee on Fuel Poverty<sup>39</sup> et le Citizens Advice soutiennent également un plafond d'investissement élevé (5,000€) qui serait

indispensable pour rencontrer les objectifs annoncés par le gouvernement en matière de lutte contre la précarité énergétique et visant à amener progressivement le parc de logements aux niveaux B et C d'ici 2030.<sup>40</sup>

**L'amendement de mars 2019 relatif à la loi du 26 mars 2015 a tout récemment tranché en faveur du plafonnement à un niveau maximal de 3.500€ (TVA incluse) par bien loué sur le marché résidentiel privé, si le bailleur doit investir sur fonds propres.<sup>41</sup>**

### c) Exemption de travaux ou d'atteinte du niveau d'efficience ?

La communication ne semble pas claire sur le fait qu'**une exemption ne soustrait pas le bailleur à son obligation d'investir dans l'efficience énergétique du logement** à hauteur du seuil décidé dans la législation : beaucoup croient, en effet, que l'exemption porte sur l'investissement alors qu'en réalité elle ne porte que sur le fait d'atteindre le label E après travaux. Dans un tel cas, les travaux d'amélioration doivent être financés à hauteur de maximum 3.500€ TVA comprise et le bailleur doit faire une demande d'exemption et l'enregistrer dûment.<sup>42</sup> L'exemption est accordée généralement pour une durée de 5 ans.

### d) Une mise en œuvre qui se cherche

#### Quand et comment ?

A l'heure actuelle, la **mise en œuvre pratique est donc encore très incertaine**. Les directives parues sur le sujet en octobre 2017 laissent notamment le choix aux autorités locales, en fonction des circonstances locales, de traiter la problématique soit par un agent communal en charge de l'application de la réglementation PEB, soit par un agent en charge de la question de la salubrité des logements<sup>43</sup>.

" ... selon ma lecture de la réglementation, il semblerait que ce soit les autorités locales ... donc que ce seraient les autorités locales qui décident. Nous ne voulons pas que cela soit une norme associée à la vente, nous voulons que cela devienne une norme associée au logement. Donc je pense que cela passera sous notre compétence, ce qui signifie que l'on va devoir se poser la question de comment diable nous pourrons mettre cela en application, et je ne suis pas certain qu'il y aura des ressources

*supplémentaires pour faire ce travail additionnel ... Je suppose que l'on pourra commencer sur base du certificat PEB. Pour le moment, nous ne le demandons pas forcément pour tous les logements que l'on visite, mais je pense qu'il faudra commencer par là ... "<sup>44</sup>*

#### Ménages vulnérables, attentes et moyens

Par ailleurs, les pouvoirs locaux s'interrogent toujours sur leur rôle, la manière de contrôler l'application de cette mesure et surtout sur le manque de moyens à disposition<sup>45</sup> pour à la fois mettre la mesure en œuvre et faire face aux attentes des ménages vulnérables.

*"... l'autre grande incertitude avec toutes ces normes minimales, c'est de savoir comment ce sera mis en œuvre. Il semblerait que ce soient les conseils communaux qui soient compétents, ce que nous accueillons favorablement – car nous pensons que si c'était quelqu'un d'autre, cela ne se ferait pas – mais il n'y a aucune directive claire à ce sujet pour le moment et aucune indication sur l'existence potentielle de **ressource complémentaire** pour le faire, et, manifestement, le secteur public a très peu de moyens à l'heure actuelle. Et même, si nous étions capables, ce serait très difficile car nous pouvons identifier les gens qui sont en difficulté et qui ont besoin d'aide, mais nous n'avons à vrai dire aucun mécanisme pour améliorer leur situation. Avec tout ceci, ils ont des attentes et c'est encore plus difficile. (...) Nous avons réussi à collecter un peu d'argent via le Warm Home Fund, qui aide en priorité à l'installation d'un chauffage central. Donc, nous avons eu de quoi équiper 120 maisons grâce à cela. Il y a une série de petites sommes d'argent disponibles mais le débat principal porte sur une implication financière plus forte de la Santé ... mais c'est très difficile et la Santé a ses propres enjeux également ..." <sup>46</sup>*

#### Le PEB, une référence fiable ?

Plusieurs doutes sont également émis à propos de la **fiabilité du certificat PEB** sur base duquel la législation s'appliquerait, or elle est essentielle puisque les investissements seront guidés et déterminés en partie par ce biais.

*"... l'autre grand sujet concerne la **qualité des certificats PEB** et nous savons tous que nous avons déjà été confrontés à des situations de certificats*

*'détournés', quelqu'un annonçant un label D, et donc c'est en ordre, alors qu'il n'y a pas de murs pleins, pas de chauffage central, donc il y a plus de questions que de réponses ..."*<sup>47</sup>

Le gouvernement conscient du problème a d'ailleurs annoncé le lancement d'un appel ouvert ('call for evidence') afin de recueillir des informations précises à ce sujet courant de l'année.<sup>48</sup>

En outre, il semblerait selon une étude de 2013 que **seuls 26% des logements résidentiels locatifs du secteur privé étaient en ordre en matière de certificat de performance énergétique.**<sup>49</sup>

Enfin, la **pression des propriétaires sur les certificateurs** pourrait s'accroître sérieusement et inciter ces derniers à octroyer le label supérieur à des logements qui ne le 'mériteraient' pas.

#### e) Sanctions et contrôle

Le propriétaire contrevenant s'exposerait à une **amende variant de 1,000€ à maximum 5,000€** (soit environ 5.860€<sup>50</sup>) sur base d'un investissement limité à 3,500€. L'amende sera par contre due pour chaque bien en infraction à la loi et pour chaque infraction constatée sur un même bien (une seconde amende sera donc due en cas de non mise en conformité suite au changement de locataire même si une première amende a déjà été payée pour ce même bien). La décision de sanction peut en outre être publiée en tout ou partie pendant un an au niveau du registre des exemptions (qui est public).

En cas de sanction, le **contrat de bail resterait par contre valable et le loyer dû.**<sup>51</sup> Le locataire souhaitant une compensation en cas non-conformité devrait le faire par voie de justice. L'incitant à ce que le bailleur se mette en conformité semble dès lors assez limité, surtout si les moyens dédiés aux contrôles ne suivent pas. L'ACE plaide dès lors pour que les moyens récoltés via les amendes soient réinjectés dans les équipes en charge de la mise en application et du contrôle de la norme.<sup>52</sup>

En cas de transfert de propriété d'un bien non-conforme, le nouveau propriétaire aurait 6 mois pour se mettre en ordre soit en réalisant les travaux nécessaires, soit en introduisant sa demande

d'exemption et en l'enregistrant officiellement au registre.

Pour que le contrôle puisse se faire de manière efficace, l'ACE pointe du doigt la nécessité de **donner accès aux employés communaux en charge d'appliquer et de contrôler la mesure aux données pertinentes et de leur permettre de croiser les informations** issues des déclarations de non-conformité, avec celles de la base de données des certificats PEB et avec celles des propriétaires.<sup>53</sup>

Enfin, pour éviter que les **devis demandés pour effectuer les travaux de mise en conformité soient surestimés** afin d'obtenir l'exemption suite au dépassement du seuil d'investissement ('up-front cost'), l'ACE soutient la proposition **d'obliger les propriétaires désireux d'introduire une demande d'exemption à présenter 3 devis différents** pour les travaux à effectuer. L'ACE plaide également pour que le gouvernement dote les autorités locales de directives sur le **coût moyen des interventions** afin de faciliter leur travail de contrôle.<sup>54</sup>

#### f) Accroissement attendu des litiges et de la charge de travail des services communaux

Certains employés communaux craignent notamment une **surcharge de travail suite à la multiplication attendue des litiges** entre locataires et bailleurs. En cas de notification d'infraction de la part des autorités locales, le bailleur peut en effet contester et faire une demande de révision de la décision, et, le cas échéant, faire appel au First-tier tribunal dans les 28 jours suivants la confirmation de la notification de sanction administrative d'infraction au règlement.

Ils s'attendent par ailleurs à des **pratiques de démarchage (abusif) de la part de bureaux d'avocats** à propos de la non-conformité des logements loués, qui accapareraient de par leurs demandes incessantes de renseignements les maigres moyens disponibles du service et le détourneraient de sa véritable mission de contrôle.

*"... où ils veulent des compensations, vous avez des bureaux d'avocats faisant du porte-à-porte dans les environs « Oh nous pouvons vous aider à faire cela ! », et nous serons bombardés avec des : « Pouvez-vous prouver ceci ou cela ? », et nos*

*ressources pourraient être déviées à ce type de tâches plutôt qu'à faire ce que l'on devrait."*<sup>55</sup>

### g) Les avantages pour les locataires

*Frontier Economics<sup>56</sup> a réalisé une série de modélisations d'impacts potentiels de la norme en tenant compte des logements-types du parc résidentiel locatif, de l'évolution démographique influençant la demande de logements loués, et d'un certain accroissement de confort chez les locataires des logements les plus énergivores (sorte d'effet rebond' lié notamment au fait que certains locataires notamment en précarité énergétique pourrait accroître leur niveau de confort par rapport à la situation antérieure et donc réaliser moins d'économies d'énergie que ce que les travaux permettraient de faire).*

**D'après leurs calculs et en fonction de leurs hypothèses de base** (ex : un investissement de 5,000€<sup>57</sup>, soit environ 5.717€<sup>58</sup>, qui devrait être réalisé même si le niveau E ne peut être atteint), **l'instauration de la norme minimale n'aurait que peu d'impact sur l'offre de logements et apporterait un bénéfice net important aux locataires** (les gains sur la facture énergétique devraient être clairement supérieurs à l'accroissement potentiel de loyer), et de multiples co-bénéfices (santé, confort, etc.).

Les arguments évoqués pour expliquer le relatif status quo sur le marché résidentiel locatif privé sont les suivants :

- **ce marché est de nature relativement inélastique** (c'est-à-dire que l'accroissement des coûts de gestion n'implique pas directement un accroissement des reventes de biens) ;
- **l'investissement demandé est relativement limité** au regard de la valeur globale d'un logement ;
- les bailleurs ont la possibilité d'accroître quelque peu le montant du loyer suite aux travaux réalisés et donc de **transférer une partie du coût vers le locataire** ;
- certaines options politiques telles que le **plafond d'investissement** et le **phasage** dans le temps des exigences permettent d'atténuer les effets sur l'offre.

A cela s'ajoute, et c'est vraisemblablement un élément majeur à prendre en considération, que **les logements soumis à la nouvelle réglementation ne représentent qu'une faible part du marché global**: ils sont estimés à environ 6% du marché résidentiel locatif privé seulement.

Concernant les impacts sur les locataires, l'étude conclut que même avec un transfert partiel des coûts vers le locataire suite à l'accroissement du loyer, la mesure est globalement bénéfique pour l'ensemble des locataires car les gains énergétiques estimés et les co-bénéfices liés à l'amélioration de la santé des occupants dépassent fortement l'éventuel accroissement de loyer. Encore une fois, le **transfert de coût vers les locataires est estimé comme faible** parce que le parc de logements concernés (F et G) est relativement peu important au regard du marché global.<sup>59</sup>

Si le résultat global semble positif pour les locataires, **l'étude ne distingue toutefois pas les impacts spécifiques selon divers cas de figure de ménages**, notamment dans le cas où celui-ci est en situation de restriction de sa consommation énergétique mais doit assumer un accroissement de loyer liés aux travaux. **Il n'envisage pas non plus les situations contrastées qui peuvent exister entre :**

- **un marché locatif tendu** comme dans certains centres urbains ou a contrario dans les régions plus rurales où le marché locatif est nettement plus limité, **par rapport à un marché où l'offre est plus abondante** ;
- **la segmentation du marché locatif où la tension peut exister seulement pour certains types de biens en particulier** (type de logement ou niveau de prix).

### h) Autres considérations

Plusieurs associations mettent en avant le fait que le coût plafonné de l'intervention sera nettement insuffisant pour permettre à toute une série de biens d'atteindre le niveau E de performance énergétique, et que **des mesures complémentaires de soutien sont nécessaires** pour pouvoir y arriver.

Le Citizens Advice plaide ainsi pour la création d'un **fond spécifique** dédié à l'amélioration de l'efficience énergétique des logements qui ne pourront atteindre le label avec le plafond d'investissement.

D'autres mesures sont également envisagées pour renforcer l'effet de la norme et de la sanction liée à la non-conformité.

Le Committee on Fuel Poverty avance notamment les idées suivantes pour venir en soutien à la norme minimale :

- introduire un **permis de location** pour les bailleurs ;
- donner la possibilité aux autorités locales de retirer ce permis aux bailleurs qui rechignent de manière répétitive à mettre leur(s) logement(s) en ordre ;
- créer un mécanisme d'*'Alternative Dispute Resolution'* qui permette de **traiter les différents entre locataires et bailleurs privés hors champ judiciaire** ;
- **permettre au locataire de mettre un terme au bail de manière anticipée et sans pénalité** si le bailleur est défaillant aux niveaux de ses responsabilités légales.<sup>60</sup>

## 2.1.2. France

### a) Description de l'approche

Le décret du 9 mars 2017 sur le '**logement décent**'<sup>61</sup> introduit l'obligation de respecter certains **critères d'efficience énergétique et d'étanchéité**<sup>62</sup> pour que le logement soit considéré comme salubre.

*"Il [le logement] est protégé contre les infiltrations d'air parasites. Les portes et fenêtres du logement ainsi que les murs et parois de ce logement donnant sur l'extérieur ou des locaux non chauffés présentent une étanchéité à l'air suffisante. Les ouvertures des pièces donnant sur des locaux annexes non chauffés sont munies de portes ou de fenêtres. Les cheminées doivent être munies de trappes. Ces dispositions ne sont pas applicables dans les départements situés outre-mer."*<sup>63</sup>

Ce décret est entré en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2018** avec une partie complémentaire concernant l'**aération du logement** qui s'appliquera dès le **1<sup>er</sup> juillet 2018**.

A cette date, toute **pièce sans fenêtre** devra disposer d'une VMC ou de tout autre moyen d'aération pour pouvoir être mis en location<sup>64</sup> : "Le logement permet une aération suffisante. Les dispositifs d'ouverture et les éventuels dispositifs de ventilation des logements sont en bon état et

permettent un renouvellement de l'air et une évacuation de l'humidité adaptés aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements<sup>65</sup>."

### b) Une mesure critiquée car trop floue et peu progressive

Le débat est toutefois assez vif au sujet de la **pertinence des critères d'efficience énergétique à respecter et des risques d'interprétations larges** (cf. comment définir ou évaluer des termes tels que « suffisant », « en bon état », « occupation normale » ?).

*"... le décret publié le 11 mars [2016] détourne l'esprit de la loi [de transition énergétique<sup>66</sup>] et la volonté des parlementaires en proposant de nouveaux critères flous et très partiels : des portes, fenêtres et murs présentant une « étanchéité à l'air suffisante », une « aération suffisante » adaptée à une « occupation normale du logement ». Le décret ouvre la voie à des menus travaux qui ne lutteront en rien contre les causes de la précarité énergétique. Pire, ils pourraient aggraver les risques pesant sur la santé des occupants en cas de mauvaise mise en œuvre."*<sup>67</sup>

Les associations signataires du communiqué dénonçant le flou artistique du décret suggèrent une alternative au texte de loi qui se base préférentiellement sur un niveau minimal d'efficience énergétique en lien avec le Diagnostic de Performance Energétique (DPE) : "A partir de 2020, si le logement est situé en France métropolitaine, sa consommation en énergie primaire ne devra pas être supérieure à 450 kWh ep / m<sup>2</sup>.an. A partir de 2025, si le logement est situé en France métropolitaine, sa consommation en énergie primaire ne devra pas être supérieure à 330 kWh ep / m<sup>2</sup>.an".

Leur préférence se porte clairement sur un seuil minimal lié au DPE qui est de toute façon obligatoire et donne un résultat global pour le logement et non pas une vision éparsse de ses divers composants.<sup>68</sup> Elles critiquent également le fait que le décret ignore les situations particulières des territoires et départements d'outre-mer.

Plusieurs associations<sup>69</sup> sont passées à l'action en octobre 2017 en déposant une requête en annulation auprès du Conseil d'Etat contre le

**décret décence.**<sup>70</sup> Selon eux, le décret engendrera une **insécurité sociale et juridique inacceptable**. La procédure entamée n'est pas suspensive et peut prendre de 18 à 24 mois avant d'obtenir une réponse.

Par ailleurs, d'autres acteurs se posent également la question de **l'effet potentiel sur le marché** de l'introduction d'une norme minimale d'efficience énergétique basée sur la DPE : "Rendre obligatoire une classe énergétique minimale (en kWh ep / m<sup>2</sup>.an) pour qu'un logement puisse être habité aurait condamné des milliers de logements à l'abandon à l'heure où le parc locatif à petit prix est insuffisant pour abriter l'intégralité des mal-logés et des SDF."<sup>71</sup>, sans pour autant que l'affirmation soit étayée par une quelconque argumentation, analyse ou étude.

## 2.2 Norme minimale sur certains composants du logement – l'exemple flamand

### a) Description de l'approche

En Belgique, la Région flamande a adopté une démarche quelque peu différente de la France et du Royaume-Uni en ce sens que la norme minimale d'efficience énergétique ne porte pas sur l'ensemble du logement mais bien sur certains de ses composants. La Flandre a opté pour un niveau minimal d'isolation de la toiture (ou du plancher de grenier inoccupé) et la présence de double vitrage partout<sup>72</sup>.

**Peu d'exceptions sont prévues** : seuls les logements non-indépendants, tels que les chambres louées, ou les toitures inférieures à 2m<sup>2</sup> sortent du champ d'application de la norme. **La norme s'applique tant pour les logements loués que pour les logements occupés par leur(s) propriétaire(s).**

#### Isolation de la toiture

Dans le cas des maisons, qui représentent la grande majorité des logements en Flandre<sup>73</sup>, la toiture est identifiée comme étant l'élément majeur de déperdition thermique. **Un toit non isolé est, en moyenne, à l'origine de 30% des déperditions d'énergie (liée au chauffage des locaux)**. C'est donc « logiquement » le poste sur lequel il serait bon

d'agir prioritairement pour améliorer l'efficience énergétique du logement.

**La norme flamande exige la présence d'une isolation de la toiture (ou du sol d'un grenier non-aménagé) respectant une valeur R de minimum 0,75 m<sup>2</sup>K/W.**<sup>74</sup> Ce niveau n'est pas très ambitieux (il correspond au placement d'environ 3 à 4 cm d'isolant en fonction du type d'isolant placé) mais ne bénéficie d'aucune aide financière.

D'après l'enquête sur la qualité du logement en Flandre, **seuls 22% des logements situés en Flandre en 2013 ne disposaient d'aucune isolation de toiture**, 14% en étaient pourvus partiellement et 58% totalement (sans préciser le niveau de performance atteint)<sup>75</sup>.

#### Présence de double vitrage partout

Les menuiseries extérieures telles que châssis et vitrages représentent un enjeu moindre en termes d'efficience énergétique (moindres déperditions que d'autres éléments<sup>76</sup>, temps de retour sur investissement long) mais sont souvent le premier investissement réalisé en matière de rénovation (énergétique), car elles permettent d'accroître l'aspect du logement (cf. visibilité de l'investissement, amélioration de l'esthétique), ainsi que le confort des occupants (ex : suppression des courants d'air, diminution du bruit extérieur).

La norme flamande nécessite la présence au minimum de double vitrage dans toutes les pièces de vie du logement (donc pas spécifiquement au niveau des halls d'entrée, des cages d'escalier, etc.)<sup>77</sup>. D'après l'enquête sur la qualité du logement en Flandre<sup>78</sup>, seuls 11% des logements ne disposaient d'aucun vitrage isolant, tandis que 77% en étaient entièrement équipés.

#### Incitants à dépasser la norme et aides accrues pour les plus vulnérables

Les incitants financiers (primes, emprunt à taux réduit<sup>79</sup>) ne sont pas disponibles pour la mise en conformité du logement mais elles le sont par contre pour l'isolation de la toiture (ou du grenier) à un niveau d'efficience énergétique nettement supérieur à celui de la norme, ainsi que pour la pose de vitrage super-isolant.

Les aides sont accrues pour les groupes prioritaires (notamment les ménages vulnérables qu'ils soient

propriétaires-occupants ou locataires), mais également pour les logements mis en location à moins de 450€/mois (ou 500€/mois dans les centres urbains).<sup>80</sup> Il existe notamment une intervention majorée octroyée par les gestionnaires de réseau de distribution (GRD) pour l'isolation des toitures de logements loués à des ménages fragiles (la '*Verhoogde tussenkomst voor sociale dakisolatie in een private huurwoning of -wooneenheid*') en contrepartie d'un engagement du propriétaire à ne pas accroître le loyer suite aux travaux financés, de ne pas mettre un terme anticipativement au bail et de payer le reste à charge des travaux réalisés par le promoteur de projet en charge de la réalisation des travaux.

### b) Sanction et contrôle

La sanction porte essentiellement sur l'octroi de points de pénalité au niveau du rapport technique du logement ('*technisch verslag*'<sup>81</sup>). Ce rapport permet de vérifier si le logement est conforme notamment pour la mise en location (le logement sera considéré comme conforme s'il atteint un certain seuil de points). Elle est progressive avec une augmentation des points de pénalité en cas de manquement. Concernant l'isolation de toiture (grenier non aménagé), les points de sanction augmentent progressivement entre 2015 et 2020, et tiennent compte également de la taille de la toiture. A partir de 2020, le nombre de points de sanction rendra le logement impropre à la location. Concernant les doubles vitrages, la même logique prévaut mais à partir de 2020 jusqu'en 2023, année où le logement ne pourra plus être loué s'il n'est pas équipé correctement<sup>82</sup>.

Le contrôle de la conformité se fait sur base du certificat PEB ou, sous conditions, de la preuve matérielle de la réalisation des travaux (cahier de charges, factures, etc.). Il ne porte en aucun cas sur la qualité de la mise en œuvre des travaux<sup>83</sup>.

**Ce contrôle est donc réalisé** par les agents communaux, les agents régionaux du service 'Wonen-Vlaanderen' ou du service 'Inspectie RWO' **lors d'enquêtes de conformité du logement**. Selon le service concerné, ces enquêtes ont lieu notamment lors de procédures de déclaration du logement comme inhabitable ou insalubre<sup>84</sup>, lorsque le locataire introduit une demande de subside au logement ou quand le logement est mis

en location via une Agence immobilière Sociale ('*sociaal verhuurkantoor*'), de leur propre initiative, ou en cas de procédure judiciaire.<sup>85</sup>

La commune, d'autres entités comme le CPAS ou les organisations sociales, ainsi que les locataires peuvent demander à effectuer le contrôle de salubrité du logement.

En cas d'infraction, le propriétaire devra alors réaliser la mise en conformité le plus rapidement possible à ses frais<sup>86</sup>, une amende pourra être appliquée et, le cas échéant, le contrat de location annulé (avec remboursement éventuel des loyers payés sur la période d'infraction et/ou l'obligation de réduire le loyer tant que les travaux ne sont pas réalisés).

**Concernant le suivi de la mise en œuvre de la mesure, il n'existe apparemment pas de statistiques sur le nombre de logements qui seraient en ordre ou pas avec la législation.** Les données sur les certificats énergétiques octroyés sont loin de concerner l'ensemble des logements, d'autant qu'en Flandre, ce certificat n'est pas obligatoire pour les logements qui sont vendus ou loués sans publicité écrite<sup>87</sup>.

### c) Implications

Apparemment aucune étude sur les impacts potentiels d'une telle réglementation sur le marché locatif, les locataires ou les bailleurs n'aurait été réalisée ou à tout le moins rendue publique.

**La réalisation des travaux peut avoir une influence sur le loyer** (la mise en conformité-même ne peut pas justifier un accroissement du loyer puisqu'il s'agit d'un critère obligatoire depuis 2015 mais si d'autres travaux sont réalisés en même temps, cela pourrait se répercuter sur le loyer).<sup>88</sup>

Dans le **cas spécifique des copropriétés**, le refus de voter les travaux d'isolation de toiture à l'Assemblée Générale est encore assez prégnant malgré l'entrée en vigueur de la norme et les risques de sanction qui en découlent, surtout si le bâtiment comporte une majorité de propriétaires-occupants. Dans ce cas de figure, la **responsabilité de l'association de copropriétaires est engagée et le syndic est tenu de faire faire les travaux dans le cadre de sa mission de « bonne gestion »** (respect des normes imposées notamment). Le

copropriétaire lésé par le vote défavorable de l'Assemblée Générale peut également faire **appel au juge de paix** pour contraindre la copropriété à s'exécuter. Dans le cas où les travaux d'isolation du toit sont votés, les **discussions et recours sont nombreux quant à la répartition des coûts entre les copropriétaires** : en fonction des quotités comme c'est le cas habituellement ou en fonction d'une autre clé de répartition (laquelle ?) qui tiendrait compte que les appartements situés sous la toiture bénéficiaient plus directement des travaux (ex : confort accru, diminution de la consommation d'énergie de chauffage, meilleur certificat PEB) que d'autres (notamment ceux situés au rez-de-chaussée ...).<sup>89</sup>

### 3. Discussion

La mise en œuvre d'une norme minimale d'efficience énergétique des logements est encore fort hétérogène parmi les pays qui l'ont appliquée.

Le graphique suivant, issu d'un rapport commandé par la *European Climate Foundation*, illustre la diversité des approches possibles tant en termes de références utilisées pour appliquer la norme que de moments-clés où l'obligation pourrait être imposée.

**Illustration 1 : Possibilités de mise en œuvre une norme minimale d'efficience énergétique sur les logements<sup>90</sup>**



Les normes visant le marché résidentiel privé ont tendance à vouloir sortir progressivement du marché les « passoires énergétiques » plutôt que de pousser le marché vers un objectif ambitieux fixé sur le (très) long terme. Elles s'inscrivent plus dans une démarche de lutte contre la précarité énergétique et de ‘salubrité’/‘décence’ des logements, en remontant par petits paliers les niveaux d'exigences minima. Les incitants financiers

disponibles essaient par contre de motiver les propriétaires à aller volontairement au-delà de la norme imposée.

Les points suivants aborderont chacun un thème d'analyse plus spécifique lié à l'introduction d'une norme minimale d'efficience énergétique pour le logement.

Nous discuterons ainsi successivement a- les limites d'une telle norme selon l'angle de politique choisi (réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, versus précarité énergétique et logement décent), pour passer ensuite b- aux points d'attention liés spécifiquement au design et à la mise en œuvre d'une telle mesure.

#### a) Limites observées d'une norme d'efficience énergétique

##### *Objectifs de réduction de consommation d'énergie et d'émissions de CO<sub>2</sub>*

L'introduction d'une norme stricte d'efficience énergétique au niveau de chaque logement ne permettra pas de limiter la consommation d'énergie, ni les émissions de CO<sub>2</sub> au plan sectoriel si rien n'est mis en œuvre pour contrôler l'effet lié au volume (ex : accroissement du nombre total de bâtiments, de logements). C'est le constat qui a notamment été dressé au niveau du transport où les normes d'émissions maximales imposées aux véhicules n'ont pas empêché le secteur de croître en termes de nombre de véhicules mis sur le marché ou de km parcourus chaque année. L'effet global a certainement été moindre qu'en l'absence de ces normes mais, certes, insuffisant pour que le secteur du transport routier puisse entamer une décroissance de sa consommation globale d'énergie et d'émissions polluantes (notamment CO<sub>2</sub>).

Cet élément est important à prendre en compte lorsque l'on considère les objectifs régionaux en la matière qui portent sur le parc global et non sur chaque bâtiment/logement pris séparément.

Un objectif fixé en fonction d'une consommation d'énergie primaire théorique par m<sup>2</sup> ne permettra pas, en effet, de limiter le nombre de logements, ni leur taille, ou d'empêcher que le comportement de consommation des occupants soit plus énergivore qu'avant (ex : effet rebond<sup>91</sup> direct au niveau du logement en chauffant plus<sup>92</sup>, ou indirect au niveau

de l'économie en général en voyageant plus par exemple).<sup>93</sup> En outre, plusieurs études ont également démontré que les hypothèses théoriques de base utilisées pour estimer la consommation d'énergie avant travaux surestimaient cette consommation et donc également les économies potentielles à réaliser (les '*prebounds effects*' mis en évidence par Sunikka-Blank and Galvin<sup>94</sup>).

D'un autre côté, se concentrer sur certains composants du logement sans tenir compte de la performance globale et des améliorations potentielles ultérieures de ce dernier risque non seulement d'accroître les ponts thermiques mais également les effets de '*lock-in*'.<sup>95</sup>

### *Lutte contre la précarité énergétique et le logement « indécent », accessibilité*

Dans les exemples actuels de mise en œuvre, le respect de la norme s'apprécie sur base de documents, de certificats qui ne permettent pas de vérifier la qualité réelle des travaux entrepris.

Par ailleurs, quand la norme ne porte que sur certains composants du logement, il n'est pas toujours évident de savoir si le confort thermique des occupants sera réellement amélioré, et, a fortiori, si leur facture énergétique pourra réellement diminuer.

Enfin, l'introduction de la norme de performance énergétique pourrait induire un accroissement des loyers réclamés suite aux investissements nécessaires. Si les travaux entrepris pour respecter la norme ne permettent généralement pas d'accroître le loyer (cf. il s'agit d'une obligation légale dans le chef du bailleur), ils s'accompagnent souvent de travaux annexes ou peuvent éventuellement être plus ambitieux que la norme, ce qui entraînerait potentiellement une hausse des loyers (en fonction des règles applicables en la matière en cours de bail ou plus librement en cas de renouvellement de bail). L'amélioration de l'efficience énergétique du parc de logements pourrait alors avoir un impact indirect sur l'accessibilité financière des logements ou sur la mobilité (pour être en mesure d'acheter un bien et de le rénover, ou de louer à prix raisonnable, certains ménages préfèrent résider/investir dans des zones plus reculées et moins tendues sur le

marché de l'immobilier et deviennent dès lors plus dépendants des transports (routiers)).

### b) Réflexions concernant le design et la mise en œuvre

Contrairement à ce que l'on pourrait croire de prime abord, le design et la mise en œuvre d'une régulation stricte telle qu'une norme minimale d'efficience énergétique n'est pas aussi simple.

Les nombreux paramètres qui détermineront la mesure, notamment le choix de l'indicateur qui sera utilisé pour mesurer cette performance, les moyens destinés à la mise en œuvre, les procédures de contrôle et de sanction, ou l'objectif principal visé auront un impact majeur sur les performances de la mesure.

#### *Objectif de la norme*

Cherche-t-on à 'simplement' sortir les passoires énergétiques du marché locatif (lutte contre la précarité énergétique) en interdisant les niveaux les plus faibles de performance énergétique ou a-t-on une ambition plus globale et inscrite sur le long terme d'amener l'ensemble du parc résidentiel vers une performance énergétique spécifique, voire une combinaison des deux ?

Si la norme ne vise que les logements les plus énergivores, il faut éviter les risques de '*lock-in*' qui compromettraient une rénovation plus ambitieuse à terme.<sup>96</sup> Sa mise en œuvre doit également tenir compte du nombre approximatif de biens concernés et des investissements moyens requis<sup>97</sup> de manière à calibrer les efforts de contrôle et les éventuelles aides aux ménages incapables de financer par eux-mêmes les travaux nécessaires.

#### *Champ d'application*

A quels logements destine-t-on la norme ? Vise-ton l'ensemble du parc résidentiel tant locatif (y compris l'hébergement touristique ?) qu'occupé par son/ses propriétaire(s) ? Ou encore, se concentre-t-on sur un segment en particulier, comme aux Pays-Bas avec une norme spécifique appliquée au logement social et une autre au logement locatif particulier ?

Plus la norme est englobante, moins il y a de risque d'effets de vase communiquant entre les segments de marché. A contrario, cela complique sa mise en

œuvre de par la multiplicité des situations rencontrées.

### **Choix des critères**

Sur quelle base décidera-t-on que le logement satisfait à la norme ? Vise-t-on la performance globale du logement ou celles de ses principaux composants ?

Le choix du critère est primordial pour faciliter :

- l'efficience de la mesure (notamment éviter d'avoir un nombre trop important d'exemptions à la règle),
- le contrôle (peut-on facilement constater si le logement est conforme ?), et
- la sécurité juridique (le(s) critère(s) utilisé(s) est/sont-il(s) aisément sujet(s) à interprétation, à controverse, à recours juridique ?). L'exemple français représente un cas d'école en la matière.

Par ailleurs, il peut également influencer l'effet de volume du parc. Si le seuil de la norme se base sur le niveau de certificat PEB, par exemple, il sera exprimé en kWh d'énergie primaire / m<sup>2</sup> habitable.an (espec). Un logement bien isolé mais de grande taille pourrait être conforme mais consommer en réalité plus qu'un petit logement catégorisé F et considéré comme non-conforme. S'il se base, par contre, sur la consommation théorique totale du logement en fonction du niveau PEB, la taille du logement sera prise en considération (mais pas son taux d'occupation ...).

### **Contrôle, sanctions et moyens**

L'efficacité d'une norme dépend aussi grandement des moyens qui seront affectés au contrôle, du type et du niveau de sanction appliquée.

Si le contrôle dépend principalement de la proactivité du locataire (ex : dénonciation de non-conformité), le risque est grand que les locataires les plus vulnérables notamment sur les marchés tendus n'entreprendront pas les démarches nécessaires de crainte de perdre leur logement (et ce surtout si une politique de relogement n'est pas clairement établie par les pouvoirs locaux) ou de devoir supporter les coûts d'une procédure judiciaire. Si le contrôle est plus centralisé au niveau des instances publiques, cela induit des moyens

supplémentaires (en personnel, en outils, etc.) pour rendre ce contrôle effectif et efficace.

La sanction ne peut se 'limiter' à une amende et doit prévoir la mise en conformité obligatoire dans un certain laps de temps. Ici aussi la question du relogement des locataires et/ou de l'octroi d'une réduction du montant du loyer tant que le logement ne satisfait pas à la norme sont cruciaux pour que, in fine, la mesure ne se retourne pas contre ceux qu'elle est censée protéger.

Il est certain également qu'une petite partie des bailleurs ne sera pas en mesure d'assumer financièrement le coût des travaux. Des aides et incitants spécifiques doivent être développés pour ne pas les pénaliser et les obliger de vendre 'à pertes' un logement devenu non conforme avec le risque parallèle que le locataire perde son logement.

Des sanctions progressives en fonction de la gravité des défauts constatés devraient également être prévues de manière à ce qu'un logement ne soit pas déclaré inhabitable pour un défaut mineur. Le certificat de salubrité « à points » comme développé en Flandre est relativement inspirant à cet égard.

Enfin en cas de dégâts locatifs graves du chef du locataire, rendant le logement insalubre, il devrait pouvoir exister un mécanisme d'aide aux petits bailleurs (ceux qui n'ont par exemple qu'un ou deux biens à louer). Ces cas sont peu nombreux mais génèrent des difficultés très importantes pour les bailleurs touchés<sup>98</sup> et potentiellement un sentiment de défiance généralisé auprès de l'ensemble des petits bailleurs.<sup>99</sup>

## **4. Conclusion et perspectives en Wallonie**

Les points suivants reprennent les réflexions sur les éléments importants à prendre en considération dans le cadre de l'adoption d'une telle norme d'efficience minimale énergétique pour les logements en Wallonie. Nous aborderons successivement les spécificités locales et l'adéquation avec la stratégie globale de rénovation à long terme du bâti de la région.

### a) Niveau d'ambition et contexte local

Plusieurs éléments importants sont à considérer dans un scénario éventuel de mise en œuvre d'une norme minimale d'efficience énergétique des logements en Wallonie :

- globalement, la qualité et la salubrité des logements se sont améliorées en Wallonie entre les deux enquêtes de 2006 et 2012.<sup>100</sup> Néanmoins, la question se pose au niveau du logement locatif sur le contrôle, les incitants et les sanctions associés à la procédure, qui sont susceptibles d'amélioration (ex : crainte du locataire de ne pas pouvoir être relogé en cas de déclaration de logement insalubre et inhabitable, progressivité de la sanction selon la gravité de l'infraction, etc.).
- si la norme minimale d'efficience énergétique porte sur le niveau PEB des logements, il ne faut pas oublier que les labels F et G sont particulièrement importants dans le parc résidentiel wallon<sup>101</sup> : fin 2017, plus de 30% des logements wallons ayant un certificat PEB enregistré affichaient un label G et plus de 14% un label F. Le graphique à la page suivante montre, par ailleurs, la faible performance énergétique des logements wallons par rapport à la Flandre et quelques pays membres de l'UE, surtout en ce qui concerne la catégorie G. La mise en place d'une norme minimale d'efficience énergétique en Wallonie pourrait difficilement s'attaquer dès le début à une telle masse de logements. Il serait donc nécessaire d'établir des critères de priorité complémentaires, et/ou d'affiner la procédure d'octroi des certificats PEB afin d'éviter que la catégorie G ne soit en réalité une catégorie « fourre-tout » par manque de preuves. Cela permettrait, dans un premier temps, de déterminer une cible de taille acceptable qui devra être complétée par une trajectoire progressive et annoncée d'élargissement. Une possibilité pourrait être de s'intéresser aux scores intermédiaires du PEB relatifs aux principaux composants du bâtiment.
- la tension est forte sur les petits logements à loyer modéré pour lesquels la demande excède l'offre. Ce segment de marché a d'ailleurs

connu la progression la plus forte en termes de prix de vente ou de loyer ces dix dernières années.<sup>102</sup> Il faudrait donc être particulièrement vigilant aux impacts potentiels d'une telle mesure en termes d'accroissement des loyers (impossible en cours de bail sauf dans le cadre de la réglementation) et de **risque de généralisation des baux de courte durée** notamment pour ce type de logements (cf. le loyer peut être augmenté à la signature d'un nouveau bail).

### b) Stratégie de rénovation à long terme

La stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme du bâti a été adoptée par le gouvernement wallon en avril 2017<sup>103</sup>. Ses objectifs sont : « *(i) d'améliorer le confort et la santé des habitants, (ii) de réduire les impacts environnementaux liés à l'occupation du parc de bâtiments et son infrastructure et (iii) de diminuer la dépendance énergétique de la Région. (...) Pour le résidentiel (l'objectif est de) tendre en 2050 vers le label PEB A en moyenne pour l'ensemble du parc de logements et viser en priorité la rénovation profonde des logements les moins performants, en assurant que tout projet de rénovation s'inscrive dans une réflexion globale et cohérente avec les objectifs de la région, structurée dans la feuille de route rénovation».* »

**De facto, un objectif d'amélioration du parc résidentiel - qu'il soit locatif ou non, privé ou public – est inscrit dans cette stratégie.** Toutefois il porte sur l'ensemble du parc et ne spécifie, pour le moment, aucune obligation à l'égard de chaque logement ou chaque segment de marché (ex : locatif versus occupé par un propriétaire, public versus privé) spécifiquement.

Si l'introduction d'une norme minimale d'efficience énergétique stricte - comme c'est le cas notamment en Angleterre - semble compliquée à appliquer directement en Wallonie (cf. importance du parc wallon libellé G, risque de 'lock-in' en cas de rénovations ultérieures plus ambitieuses, poids administratif complémentaire au niveau des autorités locales en matière de contrôle et de sanction nécessitant des ressources complémentaires, etc.), la mise en œuvre d'une **feuille de route cadrant les interventions sur le**

**long terme avec un objectif final optimisé selon le logement considéré** offre un outil intéressant d'obligation d'amélioration du parc, locatif notamment. La question se poserait alors de voir à quel niveau se situerait l'obligation : (i) réaliser progressivement (ou en une fois) les étapes préconisées par la feuille de route selon un certain laps de temps (**obligation de résultat** avec les aides appropriées pour y arriver selon les circonstances)?, ou (ii) obliger un investissement minimal régulier avec compensation (ex : déductibilité) mais selon quelle base (**obligation de moyen** limitant le montant de l'investissement sans être en mesure de garantir que l'objectif soit atteint) ?

La récente stratégie bruxelloise sur la rénovation du bâti existant<sup>104</sup>, par exemple, a choisi l'option de l'obligation de résultat en imposant un rythme d'investissement tous les 5 ans d'une mesure au choix listée dans la feuille de route. L'objectif final est d'atteindre une consommation de 100kWh/m<sup>2</sup>/an en énergie primaire en moyenne pour les bâtiments résidentiels à l'horizon 2050, soit un niveau moyen de performance équivalent à un PEB C+ pour l'ensemble du parc.

**Les questions sont encore nombreuses, les outils d'accompagnement, de suivi ou de sanction peu développés par rapport à l'ambition affichée, et les effets attendus peu étudiés, quelle que soit la forme de norme d'efficience adoptée.**

Il faut pourtant considérer qu'**une telle mesure est loin d'être neutre et ne s'envisage pas isolément**. **Elle nécessite un arsenal d'incitants** (ex : emprunt à taux réduit, incitants financiers/fiscaux, aides au montage ou 'one-stop-shop'<sup>105</sup> intégrant le montage technique et financier des projets) **qui doivent être disponibles aux moments clés de prise de décision ou de passage à l'acte pour les travaux** (achat/vente, donation/succession, départ à la pension des propriétaires, changement de locataire, etc.) notamment pour les petits bailleurs, **et de mesures destinées à éviter une crise d'accès au logement pour les locataires vulnérables** tels que les isolés, les familles monoparentales et/ou ménages à faibles revenus (ex : éviter les hausses excessives de loyer après travaux, adapter éventuellement les aides de lutte contre la précarité énergétique pour faciliter l'accès à un logement de qualité économique en énergie, etc.).

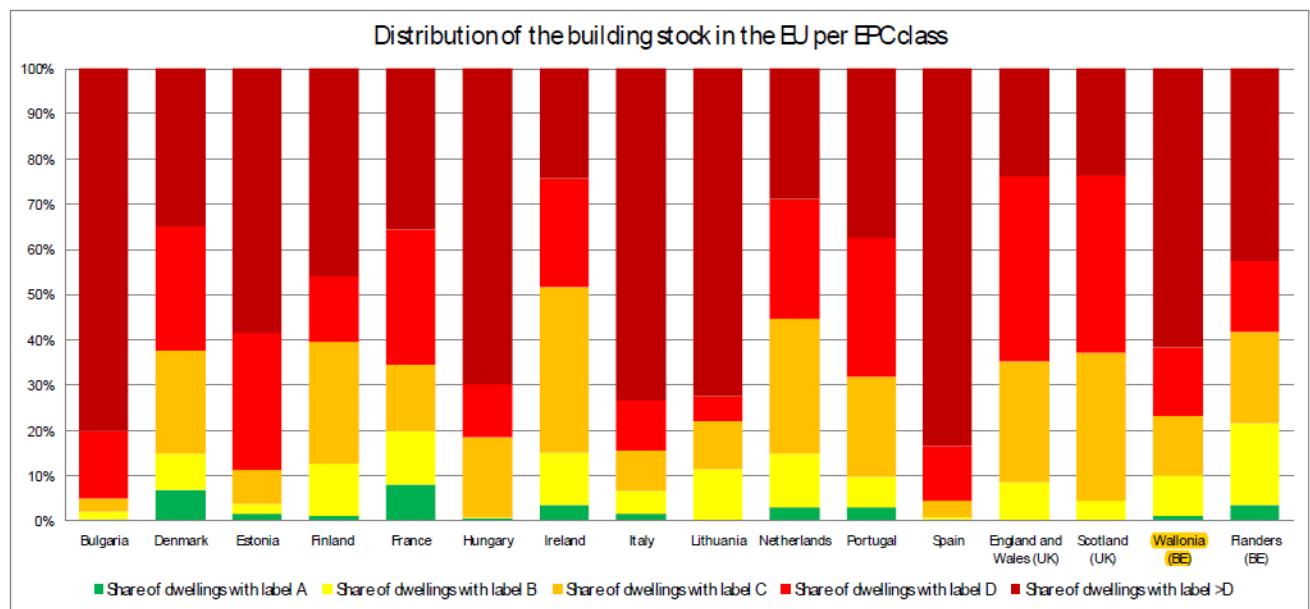
**La communication** (notamment sur l'ensemble des bénéfices liés à la rénovation 'énerg-éthique') **et la mise en œuvre d'outils d'accompagnement variés ciblant les différents cas de figures** (propriétaires-occupants, bailleurs particuliers ou bailleurs personnes morales, copropriété ; types de bâtiment ; capacité d'investissement ; etc.) **sont essentiels avant d'envisager l'introduction d'une quelconque obligation.**

**Mieux connaître le marché résidentiel et notamment le profil des propriétaires** (qu'ils soient occupants et/ou bailleurs, personnes physiques ou morales, etc.) **et les contraintes auxquels ils sont confrontés lors de rénovations** (ex : procédure de décision en copropriété, financement, manque de connaissance, etc.) **est une absolue nécessité si l'on veut développer les outils d'accompagnement et les incitants adéquats selon les circonstances.**<sup>106</sup>

**Démarrer avec des projets pilotes en préalable semble également un prérequis pour éviter l'effet « usine à gaz »** comme ce fut malheureusement le cas pour le Green Deal au Royaume-Uni<sup>107</sup>.

**Choisir de lier la norme / l'obligation à la feuille de route et la rendre progressive aurait l'avantage de montrer une direction relativement claire et à long terme sur les améliorations nécessaires, ce qui est essentiel pour éviter les éventuels effets de 'lock-in'** inhérents à une norme stricte telle que mise en œuvre en Angleterre. Elle donnerait également un signal plus compréhensible aux investisseurs en immobilier surtout si une **estimation des coûts** associés à ces améliorations listées dans la feuille de route est fournie en parallèle et que des **étapes intermédiaires** à l'objectif final sont clairement établies et programmées..

**Illustration 2 : Distribution du parc de logements selon les classes de PEB d'après les bases de données disponibles (BPIE<sup>108</sup>)**



<sup>1</sup> Meyer S. & Maréchal K., 2016. ['Split incentive\(s\) et rénovation énergétique des logements'](#). Policy Paper CEB 16-001. ULB. 11p.

<sup>2</sup> Census 2011

<sup>3</sup> Meyer S. et Maréchal K., 2017. [Le marché résidentiel locatif en Région wallonne et dans ses 4 principaux centres urbains](#). Policy Paper CEB 18-001. ULB. 19p.

La différence de 7,3% comporte les logements sociaux des Sociétés de Logement de Service Public (SLSP), les logements du Fonds du Logement de Wallonie (FLW) et les logements communaux.

<sup>4</sup> Le document et la présentation de la stratégie sont disponibles à l'adresse suivante : <https://energie.wallonie.be/fr/strategie-de-renovation.html?IDC=9580>.

<sup>5</sup> Selon l'enquête 2012-2013 sur la Qualité de l'Habitat en Wallonie (CEHD), plus de 46% des logements occupés en agglomération sont loués.

<sup>6</sup> La théorie des pratiques sociales part du principe qu'il faut regarder ce que les gens font au quotidien et partir de ces multiples actions pour comprendre comment l'énergie est consommée. Voir notamment Shove E., Pantzar M. & Watson M., 2012. *The dynamics of social practice. Everyday life and how it changes*. London, Sage Publication.

<sup>7</sup> Callon and Latour, in Amblard H., Bernoux Ph., Herrebos G., Livian Y.F. (1996), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil.

Cette théorie est également appelée sociologie de l'innovation ou encore théorie des réseaux sociotechniques.

<sup>8</sup> Un système sociotechnique comporte une série :

- d'artefacts,
- de règles et de normes qui en régulent non seulement le fonctionnement mais aussi l'articulation entre les rôles des différents acteurs,
- des pratiques et des marchés,
- des organisations,
- des secteurs technologiques associés et des systèmes de maintenance,
- des infrastructures,
- des institutions privées et publiques,
- des réseaux et
- des significations culturelles.

Voir notamment le premier chapitre de Meyer & Holzemer, 2013 pour plus de détails.

Meyer S. & Holzemer L., 2013. D2 - Synthesis of the main barriers and success factors as regards the retrofitting market of residential buildings in Brussels. IRHiS project. BXLRetrofitXL Platform.

47p.

<http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/D2%20IRHiS.pdf>

<sup>9</sup> Les théories de la transition étudient le processus qui intervient entre deux situations différentes d'un équilibre dynamique: un régime de départ, un changement/une innovation intervenant dans ce régime (la « perturbation »), et un second régime où l'équilibre est retrouvé.

Ces théories ont leur propre angle d'étude basé sur la distinction de trois niveaux différents dans nos sociétés :

- le niveau micro (ou « niche ») qui correspond aux individus, aux ménages, aux entreprises, aux acteurs ;
- le niveau méso (ou « régime dominant ») qui comprend les organisations et correspond au système sociotechnique étudié ;
- et le niveau macro (appelé également « paysage ») qui correspond aux structures et aux sociétés. Il englobe le système sociotechnique et lui impose ses tendances générales (ex : démographie, situation économique, contraintes environnementales, etc.).

Voir notamment Geels F.W., 2002. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, 31(8/9).1257-1274.

<sup>10</sup> Labanca N. & Bertoldi P., 2018. Beyond energy efficiency and individual behaviours: policy insights from social practice theories. *Energy Policy* n°115, 494-502.

<sup>11</sup> Instaurée par la Energy Efficiency (Private Rented Sector) (England and Wales) Regulations 2015.

<sup>12</sup> En France, le principe a été introduit par la loi pour la transition énergétique et la croissance verte de 2015 sur l'ensemble des bâtiments, tandis qu'aux Pays-Bas l'obligation ne porte que sur le logement social (qui représente 30% du parc de logements).

<sup>13</sup> Cette obligation est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Voir notamment :

<https://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/bouwen-en-verbouwen/vlaamse-dakisolatiestandard-voor-woningen-en-huurwoningen>

<sup>14</sup> Labanca & Bertoldi, 2018

<sup>15</sup> Selon la théorie économique, tant les défaillances de marché que les inefficiencies résultent en une allocation non optimale des ressources sur ce marché. Les inefficiencies réfèrent plus particulièrement à une anomalie du rendement financier liée au comportement des opérateurs, alors que la défaillance se rapporte essentiellement à une situation non optimale sur le plan économique. L'une comme l'autre sont des notions assez subjectives et éminemment

politiques puisqu'elles servent généralement d'argument à l'intervention des pouvoirs publics pour (r)établir la situation optimale.

<sup>16</sup> Approche adoptée initialement par le Royaume-Uni, notamment dans les années 80 avec l'introduction des premières mesures de lutte contre la précarité énergétique.

<sup>17</sup> Approche plus récente en lien avec les directives européennes, notamment celle sur l'efficience énergétique des bâtiments (EPBD).

<sup>18</sup> Voir

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/documenten/convenanten/2012/06/28/convenant-huursector>

et

[http://www.energievastgoed.nl/2016/03/16/financiele-middelen-missen-bij-verduurzaming-huurwoningen/?doing\\_wp\\_cron=1556135475.3777079582214355468750](http://www.energievastgoed.nl/2016/03/16/financiele-middelen-missen-bij-verduurzaming-huurwoningen/?doing_wp_cron=1556135475.3777079582214355468750)

<sup>19</sup> Voir notamment

<https://www.bouwendnederland.nl/download.php?itemID=2687952> qui analyse les causes potentielles du manque d'adoption de rénovation énergétique dans le parc locatif néerlandais.

<sup>20</sup> Appelées MEES ou '*minimum energy efficiency standards*'.

<sup>21</sup> Les chambres et pièces des 'houses in multiple occupation' (HMO) ne sont pas concernées par la loi car non soumises à l'obligation d'un certificat de performance énergétique.

Department for Business, Energy and Industrial Strategy, 2019:18. The Domestic Private Rented Property Minimum Standard - Guidance for landlords and Local Authorities on the minimum level of energy efficiency required to let domestic property under the Energy Efficiency (Private Rented Property) (England and Wales) Regulations 2015, as amended. Original version 2017 amended in 2019. 116 p.

<sup>22</sup> Cette notion de 'raisonnable' n'est toutefois pas définie ou précisée ce qui laisse la porte ouverte à toutes les interprétations. Apparemment le critère portait uniquement sur la possibilité de financer les travaux sans avoir à supporter l'investissement initial, ce qu'aurait dû permettre le Green Deal.

<sup>23</sup> Le Green Deal était le mécanisme de financement mis sur pied par les autorités pour soutenir l'introduction des réglementations strictes en matière d'efficience énergétique des logements. Celui-ci s'est néanmoins révélé un échec cuisant et a été abandonné dès 2015, deux ans seulement après son lancement officiel. (Voir la Policy Brief n°6 « Leçons à tirer de l'échec du Green Deal (UK) 2013 -2015 »:

[http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energ-Ethic\\_Green\\_Deal\\_UK.pdf](http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energ-Ethic_Green_Deal_UK.pdf)

<sup>24</sup> Minimum energy efficiency standards, accédé sur le site [www.rl.org.uk](http://www.rl.org.uk) en avril 2018.

<sup>25</sup> Selon le rapport de Frontier Economics, environ 6% du parc résidentiel locatif privé seraient répertoriés dans les catégories F et G, soit quelques 300.000 logements. (Frontier Economics, 2017. [The impact of minimum energy efficiency standards in the private rented sector – A report for Citizens Advice](#). 56p.)

Au niveau du logement social par contre, seuls 0,7% du parc de logements seraient répertoriés F ou G.

(<https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2015-to-2016-headline-report>)

<sup>26</sup> Department for Business, Energy and Industrial Strategy, 2019. The Domestic Private Rented Property Minimum Standard - Guidance for landlords and Local Authorities on the minimum level of energy efficiency required to let domestic property under the Energy Efficiency (Private Rented Property) (England and Wales) Regulations 2015, as amended. Original version 2017 amended in 2019. 116 p.

<sup>27</sup> Néanmoins, la mesure vise essentiellement le parc résidentiel locatif privé, le but n'étant pas d'expulser les propriétaires occupants dont le logement ne respecterait pas la norme ...

<sup>28</sup> Future Climate and National Energy Action, Fuel Poverty and Houses in Multiple Occupation: Practitioners views, March 2016: [www.nea.org.uk/research/research-database/fuel-poverty-houses-multiple-occupation-practitioners-views](http://www.nea.org.uk/research/research-database/fuel-poverty-houses-multiple-occupation-practitioners-views) in ACE, 2018:11

<sup>29</sup> ACE, 2018:11

<sup>30</sup> La 'Clean Growth Strategy' d'octobre 2017 du gouvernement britannique introduit une vision à plus long terme de la norme avec un objectif visant le label C pour tous les logements d'ici 2030. ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/700496/clean-growth-strategy-correction-april-2018.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/700496/clean-growth-strategy-correction-april-2018.pdf))

L'Ecosse, qui planche sur une norme similaire à introduire progressivement à partir d'avril 2019 (pour les nouveaux baux, avec 2022 comme date butoir pour que tous les logements loués soient conformes), évoque quant à elle un relèvement vers le niveau D pour 2025.

(<http://www.gov.scot/Publications/2017/04/5954/1>)

<sup>31</sup> Voir la Policy Brief n°6 « Leçons à tirer de l'échec du Green Deal (UK)2013 -2015 »: [http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energ-Ethic\\_Green\\_Deal\\_UK.pdf](http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energ-Ethic_Green_Deal_UK.pdf)

<sup>32</sup> Frontier Economics, 2017. The impact of minimum energy efficiency standards in the

private rented sector. A report for Citizens Advice. 56p.

<sup>33</sup> Minimum energy efficiency standards, accédé sur le site [www.rl.org.uk](http://www.rl.org.uk) en avril 2018.

<sup>34</sup> Selon le taux de change applicable en mai 2018.

<sup>35</sup> Avec un tel seuil, environ 85.000 logements pourraient être portés au niveau E avec un investissement d'environ 865£ et 54.200 autres avec un investissement moyen de 1,025£.

L'investissement global serait donc de 129 millions de pounds, avec une économie moyenne de 95£ par an et par ménage. (ACE, 2018. Domestic private rented sector minimum level of energy efficiency – Consultation response from the ACE, 13p. (<https://www.ukace.org/wp-content/uploads/2018/03/ACE-PRS-consultation-response-final-12-03-18.pdf>)

<sup>36</sup> "... so what they are consulting on is removing that nil cost element, but what they have put in instead is a 2,500 pounds cost cap. Now the consultation response that I completed on behalf of the sub-region is, we're basically saying we don't think that cost cap is high enough, we feel that the cost cap should be higher and at the same time landlords associations are writing to the government saying that they don't think there should be any cost cap at all ..." (traduction libre).

Extraits d'entretiens menés début 2018 au Royaume-Uni par Sirid Bonderup (doctorante au Danish Building Research Institute – Aalborg University of Copenhague) auprès d'un gestionnaire résidentiel municipal en zone rurale ('Council housing manager') et transmis courtoisement à l'équipe du projet Energ-Ethic.

<sup>37</sup> "... the pre 1919 stock and so on, they are very difficult to insulate, so the energy efficiency is coming in, it comes in with an awful lot of exemptions, a lot of landlords will make use of those exemptions for sure ..."

"... now the landlords associations have lobbied and lobbied and lobbied and got that down to 2,500£ so a lot of properties in Leeds if there is no central heating it is going to cost them more than 2,500£ to do that, so they are exempt." (traduction libre). Extraits d'entretiens menés début 2018 au Royaume-Uni par Sirid Bonderup (doctorante au Danish Building Research Institute – Aalborg University of Copenhague) auprès d'employés communaux responsables du marché résidentiel locatif privé en zone urbaine ('Council staff PRS') et transmis courtoisement à l'équipe du projet Energ-Ethic.

<sup>38</sup> "... 2,500£ will only move 40% of those out of the E, F and G rating and by their nature only move the 40% that are closest to being ... so you will still end up with 60% of the worst properties that don't require this, so it is still a big issue ..." (traduction

libre). Extraits d'entretiens menés début 2018 au Royaume-Uni par Sirid Bonderup (doctorante au Danish Building Research Institute – Aalborg University of Copenhague) auprès d'employés communaux responsables du marché résidentiel locatif privé en zone urbaine ('Council staff PRS') et transmis courtoisement à l'équipe du projet Energ-Ethic.

<sup>39</sup> Committee on Fuel Poverty, CFP report on initial positions, September 2016.

<sup>40</sup> <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/policy/policy-research-topics/energy-policy-research-and-consultation-responses/energy-consultation-responses/citizens-advice-response-to-beis-call-for-evidence-on-building-a-market-for-energy-efficiency/>, accédé en mai 2018.

Un investissement de 5,000£ permettrait d'améliorer 90% des logements locatifs privés F et G au niveau E, tandis qu'un investissement de 3,000£ n'en amélioreraient que 70% (page 9).

<sup>41</sup> Remarque: les investissements réalisés avant le 1er octobre 2017 ne sont pas pris en considération pour la mise en conformité par rapport à l'obligation de travaux.

Department for Business, Energy and Industrial Strategy, 2019:45. The Domestic Private Rented Property Minimum Standard - Guidance for landlords and Local Authorities on the minimum level of energy efficiency required to let domestic property under the Energy Efficiency (Private Rented Property) (England and Wales) Regulations 2015, as amended. Original version 2017 amended in 2019. 116 p.

<sup>42</sup> Department for Business, Energy and Industrial Strategy, 2019:37. The Domestic Private Rented Property Minimum Standard - Guidance for landlords and Local Authorities on the minimum level of energy efficiency required to let domestic property under the Energy Efficiency (Private Rented Property) (England and Wales) Regulations 2015, as amended. Original version 2017 amended in 2019. 116 p.

<sup>43</sup> BEIS, The Domestic Private Rented Property Minimum Standard, Guidance for landlords and Local Authorities on the minimum level of energy efficiency required to let domestic property under the Energy Efficiency (Private Rented Property) (England and Wales) Regulations 2015, October 2017:

[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669587/Domestic\\_Private\\_Rented\\_Landlord\\_Guidance\\_-\\_Updated\\_Version.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669587/Domestic_Private_Rented_Landlord_Guidance_-_Updated_Version.pdf)

<sup>44</sup> "... my view of reading the legislation, it appears that it can be the local authority ... so the local authority can decide. No, we don't want it to be trading standards, we want it to be housing. So I

*think it will come under us, which means we are now to devise how on earth we are gonna enforce that, and I'm not sure, there is no resource there to do that additional ... I suppose it could start with looking at EPCs. We don't necessarily ask for an EPC for every property we go to, so I think we're going to have to start doing that ..." (traduction libre). Extraits d'entretiens menés début 2018 au Royaume-Uni par Sirid Bonderup (doctorante au Danish Building Research Institute – Aalborg University of Copenhague) auprès d'employés communaux responsables du marché résidentiel locatif privé en zone urbaine ('Council staff PRS') et transmis courtoisement à l'équipe du projet Energ-Ethic.*

<sup>45</sup> Les moyens étaient déjà apparemment insuffisants pour mettre en application la législation sur la salubrité des logements avant même l'introduction de la norme minimale d'efficience énergétique ... Ce n'est qu'au moyen de projets pilotes que ces coûts et besoins seront estimés avec pour objectif de les minimiser plutôt que de viser un fonctionnement optimal des services (ACE, 2018:10).

<sup>46</sup> "... the other big unknown with all of the minimum standards is how it is going to be enforced. So it seems to be suggesting that councils are enforcing it, which we welcome, because we feel that if anyone else was to do it, it wouldn't happen, but there is no clear guidance at the moment and there is no indication of what additional resource if any will be available, and obviously the public sector is very short of money at the moment. And whether we are able to (...), that makes it very difficult, because we can identify people who are vulnerable, we can identify people who need support, but we don't actually have the mechanisms to be able to do anything about it. It raises expectations for them and it makes it more difficult. We were successful in getting money from the Warm Home Fund, which is supporting first time central heating. So we got the money to support 120 houses with that. So there are lots of little pots of money but there is a big argument that more health funding should be put towards... but it is very difficult and health have challenges of their own." (traduction libre).

Extraits d'entretiens menés début 2018 au Royaume-Uni par Sirid Bonderup (doctorante au Danish Building Research Institute – Aalborg University of Copenhague) auprès d'employés communaux responsables du marché résidentiel locatif privé en zone urbaine ('Council staff PRS') et transmis courtoisement à l'équipe du projet Energ-Ethic.

<sup>47</sup> "... the other thing then is the quality of the EPC and we all know that we have seen issues where it

*has been a drive-by EPC, someone saying that'd be a D so you're fine, and there is no solid wall, no central heating so there's a lot more questions than answers ...*" (traduction libre).

Extraits d'entretiens menés début 2018 au Royaume-Uni par Sirid Bonderup (doctorante au Danish Building Research Institute – Aalborg University of Copenhague) auprès d'employés communaux responsables du marché résidentiel locatif privé en zone urbaine ('Council staff PRS') et transmis courtoisement à l'équipe du projet Energ-Ethic.

<sup>48</sup> ACE, 2018:10

<sup>49</sup> ACE, 2018:10. Parfois, ce faible taux serait dû à un certain laxisme de la part des autorités locales pour faire respecter la réglementation, ce qui risque également d'impacter la mise en œuvre et le contrôle de la norme minimale.

<sup>50</sup> Selon le taux de change applicable en mai 2018.

<sup>51</sup> Frontier Economics, 2017.

<sup>52</sup> ACE, 2018:10. Référence est faite à une réglementation anglaise sur le logement de 2017 qui répond à cette demande et qui pourrait servir de modèle.

<sup>53</sup> ACE, 2018:11

<sup>54</sup> ACE, 2018:8

<sup>55</sup> "... where they want compensation, you get solicitors firms going round leafletting every street 'Oh we can help you do this!' and we'll be bombarded with 'Can you prove this and all that?' and our resources could get diverted to that rather than doing what we should be doing". (traduction libre).

Extraits d'entretiens menés début 2018 au Royaume-Uni par Sirid Bonderup (doctorante au Danish Building Research Institute – Aalborg University of Copenhague) auprès d'employés communaux responsables du marché résidentiel locatif privé en zone urbaine ('Council staff PRS') et transmis courtoisement à l'équipe du projet Energ-Ethic.

<sup>56</sup> Frontier Economics, 2017.

<sup>57</sup> Selon les références utilisées, ce seuil d'investissement permettrait que 94% des logements labellisés F et 72% des logements labellisés G puissent atteindre le label E (Frontiers Economics, 2017:28), le reste des logements n'ayant que des améliorations partielles. Toutefois, cette estimation moyenne n'a pu être segmentée par type de logement par manque de données.

<sup>58</sup> Selon le taux de change applicable en mai 2018.

<sup>59</sup> Citizens Advice, 2017. Effective energy efficiency standards for private renters. 11p (page 8).

<sup>60</sup> Citizens Advice, 2017. Energy efficiency standards for private renters. 11p (pages 9 et 10).

<sup>61</sup> "C'est dans la loi SRU (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au

*renouvellement urbain) qu'ont été pour la première fois édictés les critères de décence d'un logement. Rappelons que c'est en vertu de ces critères de décence qu'un locataire peut obliger son bailleur à effectuer les travaux relatifs à la mise en conformité d'un logement et qu'une attestation de décence et de salubrité est réclamée par les organismes d'aide sociale afin que les bénéficiaires puissent en percevoir les aides."* (Dpe ou efficacité énergétique dans les critères de décence ? <http://www.viadiagnostic.fr>)

<sup>62</sup> Exemple concernant l'étanchéité : obligation d'isoler une pièce non-chauffée d'une pièce chauffée au moins par une paroi, une porte ou une fenêtre, etc.

<sup>63</sup> Dans un document antérieur, la définition était un peu plus fouillée : "*1° Toutes les pièces principales du logement, (...), disposent d'une source de chaleur fixe en bon état de fonctionnement, sauf si la conception du bâtiment permet des conditions de chauffage suffisantes dans une pièce principale ne disposant pas de source de chaleur fixe. Les cheminées doivent être munies de trappes ; 2° Les portes et fenêtres donnant sur l'extérieur ou sur un local non-chauffé sont jointifs et présentent, de par leur nature et leur état, une étanchéité à l'air normale ;*

*3° Les murs et les parois horizontales du logement donnant sur l'extérieur ou sur un local non-chauffé sont jointifs et présentent, de par leur nature et leur état, une étanchéité à l'air normale ;*

*4° Le logement, de par les caractéristiques du bâti, ne présente pas d'humidité excessive de nature à entraîner des consommations d'énergie anormales. Le fonctionnement des dispositifs de ventilation permet de limiter l'humidité à l'intérieur du logement.*

*Les logements mis à la location devront respecter deux des caractéristiques précédentes sur trois à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et l'intégralité des caractéristiques à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.*" (Ministère du logement et de l'habitat durable et ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, 2016. Fiche d'impact – nouvelles missions. NOR :LHAL1602083D, page 17 sur 19).

<sup>64</sup> <https://www.quelleenergie.fr/magazine/actu-environnement/logement-decent-comprend-desormais-efficacite-energetique-53881/>, accédé en novembre 2017.

<sup>65</sup>

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/3/9/LHAL1602083D/jo/texte>

<sup>66</sup> Les Parlementaires ont intégré à la loi un article modifiant la loi de 1989 pour exiger que les logements "répondent à un critère de performance énergétique minimale (...) Un décret en Conseil d'Etat définit ce critère de performance

énergétique minimale à respecter et un calendrier de mise en œuvre échelonnée". (référence voir note suivante)

<sup>67</sup> Passoires énergétiques : un décret condamne les locataires à se ruiner pour ne pas avoir froid. Communiqué de presse du 28 mars 2017 du Réseau CLER, de la Fondation Abbé Pierre, de France Nature et Environnement, de la Fondation Nicolas Hulot, des Amis de la Terre, d'AMORCE, de SOLIHA, de l'AFOC et de la Confédération Nationale du Logement.

<sup>68</sup> Un nouveau projet de loi introduit en 2019 propose de rendre « indécent » et donc non louable (en cas de nouveau contrat de bail uniquement) dès 2023 tout logement étiqueté F ou G au DPE consommant plus de 330 kWh d'énergie primaire par m<sup>2</sup> et par an. 30% du parc privé français serait repris dans les catégories F et G du DPE. Diverses dérogations seraient prévues notamment pour les logements en copropriété, ou si le coût de mise (<https://www.actu-environnement.com/ae/news/senat-loi-energie-renovation-passoires-thermiques-decret-decence-derogations-coproprietes-revision-loyers-33817.php4#xtor=EPR-1>)

<sup>69</sup> Réseau CLER, Fondation Abbé Pierre, France Nature et Environnement, UFC Que choisir.

<sup>70</sup> CLER, 2017. Le Conseil d'Etat saisi contre le décret décence. Site du Réseau CLER, accédé en juin 2018.

<sup>71</sup> Dpe ou efficacité énergétique dans les critères de décence ?

<http://www.viadiagnostic/fr/actualites>, accédé en juin 2018.

<sup>72</sup> Ces deux mesures forment d'ailleurs, avec le remplacement de la chaudière par une chaudière au gaz à condensation, la base de la politique flamande de rénovation énergétique d'ici 2020 (het 'Vlaamse Energierenovatieprogramma 2020'). Samenlevingsopbouw – Antwerpen Provincie, 2014:10. Energiebesparende investeringen in de private huurmarkt - Praktijkgebaseerde aanbevelingen voor het lokale en Vlaamse beleid. 32p.

<sup>73</sup> D'après l'enquête de 2013, 70% des logements en Flandre sont situés dans des maisons unifamiliales, contre 30% dans des immeubles à appartements ou des maisons subdivisées.

Par ailleurs, seuls 48,9% des logements datent d'avant 1970 et pratiquement 17,3% ont été construits entre 1990 et 2005 et 7,7% sont ultérieurs à 2005 (introduction de la norme d'efficience énergétique pour les nouveaux logements).

Ceulemans W. & Verbeeck G. (2015), Grote Woononderzoek 2013. Deel 6. Energie, Steunpunt Wonen, Leuven, 48 p. (p. 3, p4)

<sup>74</sup> <https://www.vlaanderen.be/bouwen-wonen-en-energie/energie-besparen/vlaamse-dakisolatielijstnorm-voor-woningen-en-huurwoningen> (accédé en mars 2019)

Remarque : la valeur R « indique la tendance d'un élément de construction à résister au passage de la chaleur. Son unité est donc l'inverse de celle de la valeur U, soit: (m<sup>2</sup>.K)/W. Plus la résistance d'un élément de construction est élevée, moins il laisse perdre de chaleur. » (<https://www.energie-environnement.ch/.../isolation/421> accédé en mars 2019)

<sup>75</sup> Ceulemans W. & Verbeeck G. (2015), Grote Woononderzoek 2013. Deel 6. Energie, Steunpunt Wonen, Leuven, 48 p. (p. 6)

En comparaison, selon l'enquête de 2012 sur la qualité du logement en Wallonie, plus de 30% des logements wallons n'avaient aucune isolation de toiture, et 52,7% une isolation complète. (Cassilde, S., 2015. [L'isolation thermique des logements en Wallonie](https://www.vlaanderen.be/bouwen-wonen-en-energie/energie-besparen/dubbel-glas-verplicht-in-elke-woning-vanaf-2020). CEHD, Cahier d'Etudes et de Recherches / 2015-01, Charleroi, 42 pages.

<sup>76</sup> C'est particulièrement le cas pour les maisons, moins pour les immeubles à appartements où la surface vitrée est généralement plus importante.

<sup>77</sup> <https://www.vlaanderen.be/bouwen-wonen-en-energie/energie-besparen/dubbel-glas-verplicht-in-elke-woning-vanaf-2020>

<sup>78</sup> Ceulemans & Verbeeck G., 2015.

Au niveau wallon, 71% des logements en étaient entièrement équipés (Cassilde, 2015).

<sup>79</sup> <https://www.vlaanderen.be/energielening>

<sup>80</sup> Echange de mails en décembre 2017 avec Theo Verstappen (Energieadvies Particulieren & Ondernemingen) EANDIS.

<sup>81</sup>

<https://www.wonenvlaanderen.be/lexicon/technisch-verslag>

<sup>82</sup> <http://www.quimmo.be/nl/blog/dubbel-glas-appartement-verplicht-2020>, accédé en mars 2019.

<sup>83</sup> Or la mise en œuvre peut être réalisée par le propriétaire lui-même dans certains cas, et les professionnels ne sont pas spécialement certifiés pour ce type de travaux.

<sup>84</sup> Ces procédures reposent souvent sur la proactivité du locataire pour déposer une plainte menant à la réalisation de cette enquête de conformité.

<sup>85</sup>

[https://www.wonenvlaanderen.be/faq?field\\_term\\_topics=817](https://www.wonenvlaanderen.be/faq?field_term_topics=817), accédé en mars 2019.

<sup>86</sup> <https://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/wonen/ongeschikt-onbewoonbaar-verklaren-van-een-woning>

<sup>87</sup> <https://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/kopen-en-verkopen/epc-bij-verkoop-verhuur-van-een-woning>

<sup>88</sup> Echange de mails en décembre 2017 avec Theo Verstappen (Energieadvies Particulieren & Ondernemingen) EANDIS.

<sup>89</sup> Voir notamment certaines discussions sur le site <http://www.quimmo.be/nl/forum/techniek-diensten-kosten/dakisolatie-2020> accédé fin 2017 et mars 2019.

<sup>90</sup> Maby C., 2019. Minimum standards for existing buildings to accelerate the energy renovation of homes - Ensuring a socially just approach. Study for the European Climate Foundation. 12p.

Accessible sur le site du projet Energ-Ethic : <http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/fr/projet.php?menu=1&categorie=11&projet=145>

Remarque : l'équipe de recherche du projet Energ-Ethic a été associée aux travaux liés à ce rapport en participant à la fois aux entretiens d'experts fin 2018 et au groupe de travail organisé à Bruxelles en mars 2019.

<sup>91</sup> Voir notamment Rosenow and Galvin, 2013:453. Evaluating the evaluations: Evidence from energy efficiency programmes in Germany and the UK. Energy and Buildings 62:450-458.

Selon les études, l'effet rebond direct peut atteindre 10% à 30% au niveau du chauffage des locaux, voire même au-delà de 50% selon les bâtiments et occupants concernés.

<sup>92</sup> Dans le cas de ménages souffrant de précarité énergétique avec une consommation restreinte par rapports aux besoins de base, par exemple, l'accroissement de confort compensera une partie voire toutes les économies d'énergie réalisées.

<sup>93</sup> Selon le rapport national Odyssée-Mure de la Belgique de mars 2018, le secteur résidentiel a enregistré entre 2002 et 2015, à climat normal, une baisse de 2,4 Mtep de sa consommation énergétique grâce notamment aux progrès en matière d'efficience énergétique des logements. Toutefois, près de la moitié des économies d'énergie ont été gommées par deux phénomènes simultanés sur cette même période : l'accroissement du parc (+1,02Mtep) et un usage accru des équipements (+0,7 Mtep).

<sup>94</sup> Sunnikka-Blank M. and Galvin R., 2012. Introducing the prebound effect: relationships between energy performance ratings and actual heating energy consumption in German dwellings, and their policy implications. Building Research and Information 40: 260-273.

<sup>95</sup> Le phénomène de « lock-in » se produit lorsqu'une rénovation de faible ambition empêche ensuite la réalisation de travaux plus ambitieux soit d'un point de vue technique (problème d'incompatibilité par exemple, ou nécessité de devoir 'casser' ce qui a été fait pour parvenir à un niveau d'ambition supérieur) ou d'un point de vue financier (les travaux plus ambitieux pris

séparément ne sont pas 'rentables', ou la non prise en considération des travaux ultérieurs induit des surcoûts importants).

Voir notamment Maréchal K., 2010. Not irrational but habitual: the importance of 'behavioural lock-in' in energy consumption, Ecological Economics, 69/5: 1104-1114

<sup>96</sup> Pour le moment, il n'y a pas de progressivité annoncée dans le resserrement de la norme au Royaume-Uni. Il y a donc un risque de créer des effets de 'lock-in' (travaux ultérieurs plus ambitieux bloqués par ceux réalisés auparavant avec une ambition moindre) ou 'low hanging fruits' (travaux les plus rentables réalisés en premier rendant les travaux ultérieurs plus ambitieux non rentables en soi). Voir notamment ACE, 2018 :9.

<sup>97</sup> The English Housing Survey 2015-2016 montrait qu'un tiers des logements ne pouvaient être classés comme « décents » et qu'un sur six présentait même des dangers pour la santé ou la sécurité. Même si les logements du secteur locatif privé sont nettement surreprésentés dans les catégories F ou G par rapport aux biens occupés par leur(s) propriétaire(s) ou loués sur le parc social, l'impact du MEES ne devrait avoir globalement qu'un effet limité sur les loyers, suite à l'instauration d'un plafond d'investissement, et même si les loyers augmentent, cette hausse ne devrait pas excéder les gains sur la facture énergétique des occupants. (Citizen Advice, 2017. Effective Energy Efficiency Standards for Private Renters. 12p. & Frontiers Economics, 2017. The impact of minimum energy efficiency standards in the private rented sector. 56p.)

<sup>98</sup> La garantie locative ne suffit généralement pas à couvrir les frais occasionnés et le logement nécessite d'être remis en ordre pour pouvoir être reloué ou même simplement revendu sans pertes. Voir le [Rapport sur l'enquête qualitative auprès de bailleurs particuliers en Wallonie](#) (pp. 20-21) et Lebrun R., 2017. [Une appréhension de la sinistralité dans le cadre de l'activation d'un régime de garantie locative](#). Rapport du CEHD. Charleroi. 78 p.

<sup>99</sup> Voir notamment Fonder M. & Mosty M., 2019. [Développer des expériences pilotes de sécurisation du paiement des loyers](#). Rapport de recherche de l'IWEPS n°30. 187 p.

L'étude montre notamment que les mauvaises expériences de location, même si elles restent rares, induisent des comportements de défiance généralisée des petits bailleurs qui préfèrent parfois retirer leur bien de la location sans pour autant le vendre, ou encore adoptent des pratiques discriminantes de sélection de locataires.

<sup>100</sup> Cassilde S., 2014. [Enquêtes sur la qualité de l'habitat – Evolution des indices de salubrité et de](#)

qualité entre 2006 et 2012. CEHD, Cahier d'Etudes et de Recherches / 2014-02, Charleroi, 48 p.

<sup>101</sup> Voir notamment Cassilde S. , 2017. Analyse de la base de données des certificats PEB en Wallonie, Rapport du CEHD, Charleroi, 100 pages ; et Meyer S. & Maréchal K., 2017. Le marché résidentiel locatif en Région wallonne et dans ses 4 principaux centres urbains. Policy Brief n°3 du projet Energ-Ethic. ULB-CEESE. 19p.

<sup>102</sup> Ghesquière F., 2018. Le marché locatif sous la loupe – Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes. IWEPS Regards statistiques

n°2, 76p.

<sup>103</sup>

<https://energie.wallonie.be/servlet/Repository/strategie-wallonne-a-long-terme-pour-la-renovation-energetique-des-batiment.pdf?ID=47301>

<sup>104</sup> Adoptée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 25 avril 2019.

Document accessible sur le site suivant :

[https://environnement.brussels/sites/default/files/user\\_files/strategie\\_reno\\_fr.pdf](https://environnement.brussels/sites/default/files/user_files/strategie_reno_fr.pdf)

<sup>105</sup> Voir la Policy Brief dédiée à ce sujet sur le site du projet Energ-Ethic :

<http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/fr/projet.php?menu=1&categorie=11&projet=145>

<sup>106</sup> Le projet Energ-Ethic tente d'y apporter quelques premiers éléments de réflexion au travers de l'enquête qualitative auprès de bailleurs wallons et des diverses analyses de données réalisées (Open Data de la Banque Carrefour des Entreprises, Census 2011 notamment) et disponibles sur le site du projet :

<http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/fr/projet.php?menu=1&categorie=11&projet=145>.

<sup>107</sup> Voir la policy brief n°6 « Leçons à tirer de l'échec du Green Deal (UK) 2013-2015 ».

<sup>108</sup> BPIE Factsheet. 97% of the buildings in the EU need to be upgraded. [http://bpie.eu/wp-content/uploads/2017/12/State-of-the-building-stock-briefing\\_Dic6.pdf](http://bpie.eu/wp-content/uploads/2017/12/State-of-the-building-stock-briefing_Dic6.pdf), accédé en mars 2019.