

AVIS

Energie.23.19.AV- LOG.23.08.AV

Avant-projet de décret relatif à la mise en place d'exigences minimales de performances énergétiques du bâti résidentiel en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050

Avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret relatif à la mise en place d'exigences minimales de performances énergétiques du bâti résidentiel en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050

Avis adopté le 1er décembre 2023

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeurs : M. Philippe HENRY, Ministre wallon du climat, de l'énergie, de la mobilité et des infrastructures

Date de réception de la demande : Le 24 octobre 2023

Délai de remise d'avis : Le 1^{er} décembre 2023

Préparation de l'avis : En date du 16 novembre 2023, les avant-projets de décret et d'arrêté ont été présentés aux membres des Pôles Logement et Energie et à la CRMSF par M. Antoine Watelet, conseiller au Cabinet du Ministre Henry. Les deux Pôles ont ensuite décidé de remettre un avis conjoint. La CRMSF rendra un avis relatif aux logements relevant du patrimoine.

Description du projet : En conformité avec la mesure 381 du Plan Air Climat Energie (PACE), le Gouvernement wallon a adopté en 1^{ère} lecture un calendrier progressif d'exigences à la rénovation énergétique des logements en Wallonie. Ce calendrier pour ces rénovations énergétiques variera selon le statut du logement (résidence du propriétaire, location actuelle, 1^{ère} mise en location et selon l'occupant du bâtiment (déjà propriétaire, nouvel acquéreur).

Le projet prévoit la mise en place :

- de mesures de soutien (primes et prêts) et d'accompagnement humains aux ménages ;
- d'exceptions à l'obligation de rénovation pour des raisons techniques, fonctionnelles, de salubrité, urbanistiques, patrimoniaux ou économiques ;
- de mesures de contrainte à destination des propriétaires défaillants (sanctions).

AVIS

Introduction

Selon la note au Gouvernement wallon, au rythme actuel, seuls 5% des logements labélisés PEB E, F ou G seraient rénovés à l'horizon 2031. Les Instances relèvent que ce pourcentage est insuffisant par rapport aux objectifs de la stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme des bâtiments.

La réduction de nos consommations énergétiques, impliquant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants, est une nécessité indiscutable, mais celle-ci doit se faire de manière pragmatique, en restant économiquement et socialement soutenable dans un contexte de dégradation de l'accessibilité au logement.

La mise en place d'un calendrier des exigences minimales de performance énergétique pour le bâti résidentiel est un signal clair et important pour l'ensemble des parties prenantes du secteur résidentiel (propriétaires bailleurs, locataires, propriétaires occupants, secteur de la construction...). Elle répond à des demandes de terrain d'une vision à long terme avec des échéances précises.

Néanmoins, le calendrier à lui seul n'est pas suffisant et l'atteinte des objectifs fixés reste fortement conditionnée par la mise en place concomitante d'autres mesures structurantes : une stabilité et une clarté du cadre réglementaire, des mécanismes de financement facilement accessibles et permettant de mieux percevoir l'intérêt d'une rénovation, le renforcement de l'offre pour éviter les « goulots d'étranglement » déjà constatés et des dispositifs d'accompagnement avec une quantité et une qualité suffisantes pour rencontrer l'ensemble des besoins des ménages, notamment les plus précaires. Il est également indispensable de prévoir des mesures concrètes pour éviter la contraction de l'offre de logement sur le marché privé et la dégradation de l'accès au logement.

La main d'œuvre nécessaire pour assurer les obligations de rénovations compte tenu du calendrier proposé doit être disponible, formée et bénéficier de conditions de travail décentes dans le respect de la législation. La formation et l'amélioration des conditions de travail dans le secteur de la rénovation sont importantes afin de susciter un attrait pour les métiers. Il est également crucial de renforcer le contrôle des chantiers et de lutter contre le dumping social.

On constate un manque d'études et de données disponibles publiquement. Il est dès lors nécessaire de :

- mener une réflexion à la fois sur la nécessité de rénovation énergétique complète des logements ainsi que sur la densification du logement notamment dans les zones rurales.
- réaliser une analyse de l'impact socio-économique des obligations de rénovations proposées sur le prix du logement (en termes d'acquisition et de location), sur le prix de l'énergie ainsi que sur la structure du marché immobilier régional.
- rendre publique les données disponibles relatives au cadastre de la propriété en Wallonie.
- évaluer après la première étape du calendrier d'obligation de rénovation et/ou tous les deux ans de l'impact socio-économique de ces obligations et des capacités de rénovation existantes afin de prendre les mesures correctrices nécessaires.

CONSIDERATIONS GÉNÉRALES

Planification et objectifs

Les retours d'expériences menées dans d'autres pays montrent qu'il n'y aura pas de rénovation massive des passoires énergétiques sans obligation de rénovation. Les Instances rappellent l'urgence sociale et environnementale d'accélérer le rythme de rénovation et donc d'implémenter un agenda d'obligation.

Si les niveaux d'exigences proposés dans l'avant-projet d'arrêté ne sont pas excessifs, le calendrier complet d'obligation de rénovation défini dans le projet de décret et dans le PACE 2030 représente un énorme défi par rapport aux enjeux techniques, économiques et sociétaux que traversent les citoyens et le secteur de la construction.

Le calendrier d'adoption des avant-projets de décret et d'arrêté pose question au regard de différents processus en cours. La révision prévue de la directive PEB fragilise la proposition et crée de l'incertitude. Les projets proposés pourraient en effet être modifiés en fonction du contenu final de la directive qui s'imposera au niveau régional. Il est dès lors indispensable de veiller à l'uniformisation des différentes obligations découlant des législations européennes et régionales.

L'activation rapide du levier d'obligation de rénovation nécessite une adoption du décret et de l'arrêté sous cette législature. Toutefois, concernant les échéances de l'arrêté (biens immobiliers mis en location pour la première fois à partir du 1^{er} janvier 2025), compte-tenu du parcours législatif restant, les Instances attirent l'attention sur la nécessité de garantir aux acteurs un accès en temps utile aux informations relatives aux obligations et aux sanctions ainsi qu'aux différents mécanismes de soutien (financier et accompagnement). Les Instances attirent particulièrement l'attention sur les copropriétés et les logements mis en gestion par les AIS qui, de par leurs spécificités, ne seront pas en mesure de respecter les échéances prévues par l'arrêté

Aspects sociaux

Sur le plan social, il faut reconnaître les effets cumulatifs que ces obligations peuvent avoir en lien avec d'autres mesures comme l'ETS2 et l'augmentation du prix des matériaux qui risquent d'augmenter le coût du logement, tant au niveau de l'acquisition et de la location, qu'au niveau de la facture énergétique des ménages, notamment les plus précarisés.

L'obligation de rénovation pour les biens mis en location pourrait restreindre l'offre suite à l'interdiction de location ou à la vente de ces biens par des propriétaires bailleurs qui ne souhaitent pas réaliser les travaux. Sans mesure adéquate, une augmentation significative des « réno-expulsions/rénovictions », c'est-à-dire des locataires amenés à quitter leur logement de façon contrainte pour des motifs de rénovation, et une diminution de l'offre de logements à prix accessible est également à craindre, de même qu'une augmentation des logements inoccupés.

Enfin, les loyers et les charges énergétiques représentent un poids dans les revenus déjà très important pour les ménages précaires, et ce de façon inversement proportionnelle au revenu.

Des mesures doivent être prises pour que les logements rénovés ne deviennent pas inabordables pour ce public, à savoir :

- appliquer la règle qui prévaut en cas de revente d'un bien en cas d'octroi de primes à la rénovation.

- évaluer les effets du calendrier sur la disponibilité de l'offre de logements sur le segment locatif, sur base de données chiffrées objectivées et d'un monitoring continu des effets de la mise en œuvre du calendrier d'obligation sur l'accès au logement.
- renforcer les moyens des AIS et des APL pour leur permettre de répondre aux obligations de certification et de rénovation des biens qu'elles ont en propriété ou en gestion dont les propriétaires n'auraient pas la capacité de rénover seul.
- faire évoluer la grille indicative des loyers afin d'y intégrer le critère de performance énergétique.

Concernant le risque de diminution de l'accès à la propriété suite aux obligations après achat, l'instauration d'une obligation en Flandre a eu comme conséquence de faire baisser le prix des passoires énergétiques libérant des marges pour les acquéreurs facilitant ainsi la réalisation des travaux. Afin d'accentuer cette diminution de prix, les Instances estiment qu'il convient de s'assurer que l'information relative à l'obligation de rénovation soit clairement indiquée dans les annonces immobilières et sur le certificat PEB.

Outils de financement et aides à l'investissement

Pour les Instances, il convient de revoir l'ensemble de la fiscalité immobilière (chèque habitat, droits d'enregistrement, de donation et de succession...) en y intégrant la performance énergétique dans une approche globale visant à davantage d'équité et en veillant à la neutralité budgétaire des mesures développées.

Dans cette optique, une réflexion visant à moduler les avantages fiscaux en fonction de la performance du bien immobilier devra être menée. Les biens les moins performants verraient l'avantage fiscal se réduire au profit des biens les plus performants ou pour lesquels des travaux d'amélioration de la performance sont prévus.

Pour les ménages qui n'auront pas la capacité de rembourser les travaux de rénovation (ou qui ne feront pas forcément des économies après travaux), il convient d'élargir l'offre de préfinancement disponible (tiers-investisseur, prêt « passoires »...), voire en cas d'une incapacité de remboursement, de prévoir le financement des travaux par les pouvoirs publics.

Afin d'améliorer les délais de traitement des dossiers Rénopack et Rénoprêt, il faut veiller à ce que la SWCS et le FLW disposent de moyens humains suffisants pour faire face à la hausse du nombre de dossiers.

Il est nécessaire :

- de simplifier le parcours du candidat-emprunteur. À cet égard, les Instances plaident pour un produit « prêt + primes » complètement intégré, c'est-à-dire relevant d'un seul texte réglementaire. Ainsi que d'autres améliorations liées au produit, telles que :
 - à l'instar des mesures de soutien en Flandre, le montant maximum du financement pourrait être modulé en fonction des performances atteintes ;
 - augmenter le plafond du montant prêté moyennant une inscription hypothécaire.
- de définir les travaux éligibles aux prêts à taux zéro.
- de façon générale, de soutenir les efforts des ménages wallons les plus précaires (l'ouverture « grand public » sert davantage à réduire le risque pour le portefeuille des banques privées qui détiennent le financement lié à l'acquisition).

Procédures de certification

Il est nécessaire de :

- simplifier les exigences, les méthodes de calcul et les procédures PEB applicables pour les rénovations importantes et assimilées à du neuf pour en améliorer la cohérence et l'applicabilité.
- uniformiser les méthodes de certification pour les bâtiments neufs et existants et les labels PEB entre les trois Régions.
- renforcer la formation des certificateurs énergétiques afin que le contrôle du respect des obligations de rénovation se fonde sur des données objectives et des critères identiques.
- rendre accessibles les informations utiles du certificat PEB sur une plateforme.
- prioriser la certification des bâtiments en cohérence avec les objectifs recherchés (voir considérations particulières – article 2 de l'avant-projet de décret).

Soutien et accompagnement

Il est nécessaire de :

- poursuivre les efforts d'accompagnement, d'information, de rationalisation et de clarification des mesures prises en Wallonie.
- accélérer et réduire les coûts de la rénovation des logements via un encadrement et des rénovations par groupe de logements dans le cadre d'approches par quartier pilotées par les pouvoirs publics, et ciblées prioritairement vers des quartiers où l'on sait que le bâti est peu performant énergétiquement et le niveau socioéconomique faible des habitants.
- renforcer les mesures de soutien et d'accompagnement à l'échelle locale des ménages et si possible centralisées auprès d'un seul acteur, mais en conservant pour les ménages une diversité de portes d'entrée.
- mettre en place un suivi permanent/tableau de bord pour pouvoir adapter les besoins en matière d'accompagnement et mener une politique davantage proactive pour, par exemple, aller à la rencontre des ménages occupant des logements labellisés G et F.
- mieux adapter les mécanismes d'aides tels que les primes et prêts à taux zéro (Rénopack/Rénoprêt) aux besoins des ménages (complexité administrative, délais de traitement des dossiers, conditions de revenus restrictives).

Copropriétés

Il est nécessaire de :

- prendre les mesures adéquates pour permettre aux co-proprétaires de répondre aux prochains calendriers de rénovation.
- encourager les syndicats à faciliter les rénovations énergétiques (formations, obligations d'information, points de contact spécifique au niveau de l'administration régionale, mise à disposition d'expertise pour constituer les cahiers des charges et le suivi des travaux...) dans les copropriétés.
- tenir compte des risques d'obligations différentes entre les propriétaires occupants et les propriétaires bailleurs.
- apporter un soutien à la rénovation des copropriétés et proposer un calendrier technique raisonnable tenant compte des spécificités juridiques, des mécanismes de financement, des difficultés techniques (moyens d'actions différents de la maison unifamiliale).
- renforcer l'accès au financement pour les associations des copropriétaires, préalable à tout programme comportant des sanctions.

- tenir compte du risque de tension sur le marché locatif lors d'un changement de locataire dans un immeuble (appartement vide le temps de la rénovation globale du bâtiment?), ainsi que des inoccupations au sein des logements publics gérés par des sociétés de logement de service public.

Les Instances rappellent qu'un avis spécifique portant sur la rénovation du parc locatif résidentiel et du parc des copropriétés a été rendu par les Conseils économiques et sociaux fédéral et régionaux le 23 mars 2023 (Avis n°1533).

Logement public : SLSP, OFS (AIS, APL...)

Il est nécessaire de :

- adapter le calendrier de rénovation des logements publics et non résidentiels en fonction de leurs spécificités tout en veillant à ne pas créer de décalage avec celui du parc privé..
- traiter différemment le parc de logement public compte tenu des spécificités liées au public cible, au financement et à la mise en œuvre du Plan de rénovation énergétique des logements publics, sans lui imposer un calendrier similaire au logement privé, et afin de modérer les effets du calendrier d'obligation dans le parc privé par l'augmentation du nombre de logements publics de qualité.
- garantir un financement pérenne et structurel à la hauteur des enjeux s'appuyant sur le mécanisme du droit de tirage.
- composer avec les réalités du bâti et entreprendre des opérations de massification de la rénovation pour bénéficier d'économies d'échelle en réduisant tous les coûts connexes aux travaux (installation de chantier, manutention, échafaudage, suivi des travaux...).

Demandes d'éclaircissements

A la lecture des textes en projet, les Instances relèvent qu'une série de notions mériteraient d'être clarifiées (dans les commentaires des articles), et ce afin d'éviter des interprétations divergentes des textes et ainsi faciliter leur compréhension et leur mise en œuvre :

Articles 3 et 5 du décret et article 3 du projet d'arrêté :

Sur les notions de « mise en location pour la première fois » et de « changement de propriété » :

- un logement précédemment loué mais ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation (via le FLW, par exemple) – et donc d'une période de vide locatif – doit-il être considéré comme un bien mis en location pour la première fois ou comme un bien déjà en location et pour lequel il y a un changement de locataire ?
- un logement mis en location mais qui change de propriétaire se voit-il appliqué le calendrier « changement de propriété » ?

Article 2 du projet d'arrêté :

La « mise à jour » d'un certificat PEB est une nouvelle notion qu'il conviendrait de préciser.

Article 5, §1^{er} du projet d'arrêté :

Il conviendrait de définir le rapport d'audit à l'article 1er.

Outre les impossibilités techniques listées dans cet article, qu'en sera-t-il des biens pour lesquels des travaux de rénovation sont toujours en cours à la date de l'échéance. Une amende sera-t-elle appliquée ou cette situation pourrait-elle être considérée comme une exception technique ?

La liste des impossibilités techniques risque de s'allonger au fil du temps, par expérience du terrain. Comment prévoir l'adaptation de cette liste ?

CONSIDERATIONS PARTICULIÈRES

Avant-projet de décret relatif à la mise en place d'exigences minimales de performances énergétiques du bâti résidentiel en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050

Article 1^{er}, 1^o :

Le texte se réfère à l'unité résidentielle telle que définie à l'article 2, 5^o du décret du 28 novembre 2013. Or, c'est l'article 2, 4^o du décret PEB qui définit l'unité résidentielle comme étant « *l'unité PEB destinée au logement individuel ou collectif occupé de manière permanente ou temporaire* ».

Les Instances demandent que la définition de logements collectifs soit clarifiée. Par ailleurs, elles s'interrogent sur l'intégration du secteur tertiaire dans ce dispositif.

Article 2 :

L'article 2 impose que toute unité résidentielle dispose d'un certificat en cours de validité au 1^{er} janvier 2028. L'applicabilité de cette mesure pose question, notamment en termes de disponibilités de certificateurs pour assumer ce surcroît de charge de travail.

Cet article implique également que des bâtiments de classe A++, A+, A, B ou C ayant reçu un certificat bâtiment neuf dans le cadre d'une procédure PEB complète en vigueur depuis le 1^{er} mai 2010 devront faire refaire un nouveau certificat au terme des 10 ans du certificat émis à l'issue des travaux de construction, et ce même si le bâtiment n'est pas mis en location ou en vente, ou si le bâtiment n'a pas fait l'objet de travaux. Les Instances estiment que, sans la présence d'éléments déclencheurs, cette disposition ne semble pas prioritaire en regard des objectifs poursuivis d'initier la rénovation PEB des classes les plus énergivores (progressivement de G à D) d'ici à 2036. Il en est de même pour des bâtiments existants qui disposent déjà d'un certificat produit lors d'une vente ou d'une location et dont la validité serait échue.

Article 8 :

Il est précisé que le Gouvernement wallon peut déterminer des exceptions pour des raisons techniques, économiques, fonctionnelles, urbanistiques, patrimoniales ou de salubrité. Il nous apparaît indispensable que ces exceptions soient effectives dès l'entrée en vigueur de l'arrêté et qu'elles soient adaptées aux réalités rencontrées sur le terrain (façade avant située à front de voirie, largeur de trottoir insuffisante, hauteur sous-plafond limitée, surface des espaces réduite, ombrage important, surcoût disproportionné...).

Les Instances attirent l'attention sur les télescopes existants actuellement entre les différentes polices administratives qui empêchent certaines rénovations et insistent pour qu'une approche intégrée soit privilégiée.

Par ailleurs, d'autres impossibilités de mise en conformité pourraient apparaître (raisons juridiques (par exemple : cadre légal applicable aux copropriétés)).

Avant-projet d'arrêté portant exécution du décret relatif à la mise en place d'exigences minimales de performances énergétiques du bâti résidentiel en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050

Article 4 :

Les Instances considèrent que le calendrier de sanctions n'est pas opportun alors même que les moyens pour y arriver ne sont pas mis en place. Si les expériences des amendes pour les logements inoccupés ont pu motiver certains propriétaires, les instances recommandent plutôt l'établissement d'incitants fiscaux pertinents qui permettront de stimuler la rénovation énergétique, l'important étant que chaque acteur (propriétaires, locataires...) y trouve son compte. La prise en gestion par des opérateurs reconnus du logement public peut y contribuer.

Article 5, §1^{er}, 2^o :

Les Instances demandent une clarification de ce point (reformulation).
