

## Avis sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments utilisés pour les services publics

- A l'initiative du CFDD
- Approuvé par l'AG du CFDD du 30 mai 2017
- La langue originale de cet avis est le français.

### Résumé :

Dans le cadre des priorités thématiques convenues par le Conseil fédéral du développement durable, figure le financement de la transition vers une société bas carbone. Un programme de travail pour plusieurs années a été établi. Pour 2016-2017, il est prévu d'examiner comment accélérer la rénovation énergétique des bâtiments ayant une fonction publique en facilitant son financement. Ces travaux ont été menés avec la collaboration d'un consultant indépendant. Sur la base d'une étude de la littérature, un atelier regroupant des représentants d'autorités compétentes, du secteur financier et du secteur de la construction a été organisé en décembre 2016. Des interviews ciblés ont ensuite été réalisés et des recommandations ont été publiées dans une étude de synthèse, qui a été présentée et discutée lors du forum annuel du CFDD du 16 mars 2017 (<http://www.frdo-cfdd.be/fr/publications/financement-de-la-renovation-energetique-des-batiments-remplissant-une-fonction>).

Le présent avis résulte de ces travaux. Il s'inscrit dans le contexte de l'effort d'efficacité énergétique requis pour réaliser les réductions d'émissions de gaz à effet de serre requises conformément à l'accord de Paris. Le secteur des bâtiments existants représente à lui seul la quasi-totalité du potentiel pour la réduction de la consommation d'énergie planifiée au niveau européen. Le Conseil formule dans cet avis des recommandations afin d'exploiter ce potentiel au niveau des bâtiments utilisés pour les services publics fédéraux.

Cette démarche publique doit reposer sur une **stratégie financière** assurant le financement de rénovations programmées sur la durée de vie complète d'un ensemble de bâtiments. Un objectif de consommation d'énergie minimum doit être atteint. Les rénovations entreprises ne doivent pas empêcher des travaux ultérieurs plus approfondis, nécessaires pour neutraliser les émissions (pas de blocage technologique). Il faudrait également être en mesure d'affecter le rendement de mesures plus rentables à des mesures moins rentables mais nécessaires pour optimiser les performances énergétiques (pas de blocage économique). La prévention des irréversibilités doit aussi tenir compte des critères de l'économie circulaire.

Une rationalisation de l'espace doit présider aux travaux de rénovation énergétique. Il convient d'optimiser les surfaces sur un ensemble de bâtiments en s'assurant qu'elles sont nécessaires pour le service public, tout en assurant le bien-être des travailleurs.

## Les dépenses d'investissement doivent être optimisées :

- Pour établir les modalités techniques et financières du plan de rénovation, les données requises pour bien identifier le projet doivent être connues et centralisées (durée de vie de l'immeuble, calendrier d'entretien, opportunités de l'environnement) et rassemblées dans une banque de données centralisée.
- Le Conseil estime que ces données doivent être publiques afin d'assurer la transparence des décisions administratives.
- Les cahiers des charges et les contrats doivent être standardisés.
- Il faut saisir les opportunités de réaliser des économies d'échelle (travaux collectifs).

Les administrations compétentes **s'engageront clairement à mobiliser les moyens nécessaires** pour réaliser les différentes étapes prévues et atteindre l'objectif fixé. Les occupants des immeubles concernés doivent bien entendu être associés à la stratégie.

L'étude de synthèse et les contributions des participants au Forum annuel du 16 mars 2017 ont mis en avant l'importance d'une collaboration pratique entre les différentes administrations compétentes pour la rénovation des bâtiments publics en Belgique : la Régie des bâtiments, la DG Energie du SPF Economie, l'Institut fédéral du développement durable, les services des Ministres du Budget et des Finances. Le Conseil estime que l'application des recommandations du présent avis peut impliquer la nécessité d'une **coopération** plus formalisée (*multi-level governance*) au travers de la cellule CONCERE et de la Commission nationale Climat, et avec les services régionaux compétents en matière de logement. Enfin, les recommandations de cet avis seront aussi pertinentes pour diverses instances publiques comme la Cour des comptes et le Conseil central de l'économie.

Concernant les moyens financiers proprement dits, le Conseil recommande que les investissements dans l'efficacité énergétique reçoivent une priorité plus grande dans le **budget annuel de l'autorité publique**. Au vu du Pacte européen de stabilité, il faut atténuer au maximum l'impact des coûts de rénovation énergétique sur la dette publique et ceci par une réduction immédiate de la facture énergétique. Cela étant, le système européen de comptes impose l'amortissement de la dépense dans la même année. Cette contrainte peut compromettre l'objectif d'efficacité énergétique européen pour 2030. Plusieurs techniques permettent de faire sortir l'investissement du budget de l'autorité publique, mais le Conseil recommande alors de bien en mesurer les avantages et les inconvénients et de s'assurer de leur régularité.

La mise en place d'un **fonds de roulement** affecté à la rénovation énergétique est préconisée, car cela permet que les économies et le cash-flow obtenus grâce aux mesures les plus rentables soient utilisés pour financer des investissements ou mesures supplémentaires.

A côté des moyens financiers qui peuvent être directement investis dans la rénovation énergétique, les instruments qui peuvent **inciter** les pouvoirs publics à l'entreprendre doivent être explorés et valorisés. Dans ce contexte différentes possibilités existent et peuvent être combinées le cas échéant : faire appel aux programmes européens de subsides et/ou d'assistance technique, recourir à la fiscalité (remboursement total ou partiel de la TVA), déterminer un prix du carbone (différentes modalités sont possibles), organiser la contribution de tiers, ou développer les outils financiers d'atténuation du risque.

## TABLE DES MATIERES

### CONTEXTE

#### I. L'IMPORTANCE D'UNE POLITIQUE D'EFFICACITE ENERGETIQUE PLUS AMBITIEUSE EN BELGIQUE

#### II. UNE STRATEGIE FINANCIERE COMPATIBLE AVEC UN OBJECTIF A LONG TERME

- A. ETRE ATTENTIF AUX IRREVERSIBILITES
- B. RATIONALISER L'ESPACE
- C. OPTIMISER LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT : ETABLIR ET CENTRALISER LES DONNEES
- D. OPTIMISER LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT : UTILISER DES CAHIERS DES CHARGES ET DES CONTRATS STANDARDISES
- E. OPTIMISER LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT : REALISER DES ECONOMIES D'ECHELLE
- F. ENGAGER ET RESPONSABILISER LES OCCUPANTS

#### III. ENTITES IMPLIQUEES POUR ELABORER LA STRATEGIE ET LA METTRE EN ŒUVRE

#### IV. OU TROUVER LES MOYENS FINANCIERS NECESSAIRES ?

- A. LE BUDGET ANNUEL DE L'AUTORITE PUBLIQUE : ACCORDER AUX INVESTISSEMENTS DANS L'EFFICACITE ENERGETIQUE LA PRIORITE QU'ILS MERITENT
- B. LES CONTRAINTES DU SYSTEME EUROPEEN DE COMPTES ET LES OPPORTUNITES ASSOCIEES AU DROIT DE PROPRIETE
- C. UN FONDS DE ROULEMENT AFFECTE A LA RENOVATION ENERGETIQUE
- D. L'INCITATION ECONOMIQUE A LA RENOVATION ENERGETIQUE
  - 1. Prévoir des subsides et/ou une assistance technique
  - 2. Recourir à la fiscalité
  - 3. Déterminer un prix du carbone
  - 4. Organiser la contribution de tiers
  - 5. Développer les outils d'atténuation du risque

### CONTEXTE

[1] Selon le Conseil Fédéral du Développement Durable, l'amélioration massive de l'efficacité énergétique des bâtiments existants est l'un des grands chantiers à venir, qui représente un potentiel remarquable de réduction des consommations d'énergie<sup>1</sup>. Il s'agit d'un axe essentiel de la transition de notre pays vers une société bas carbone, ce qui a incité le Conseil à se pencher sur le financement des projets nécessaires dans ce domaine. Ce premier volet concerne plus

---

<sup>1</sup> Avis sur la transition de la Belgique vers une société bas carbone à l'horizon 2050 (2014a 06, § 18).

spécifiquement la rénovation énergétique des bâtiments utilisés par les services publics. Pour aborder la problématique du financement de leur rénovation, le Conseil a examiné les principaux obstacles à celui-ci. Ce travail repose sur l'étude qu'il a financée et dont les résultats ont été présentés lors du Forum annuel du 16 mars 2017.

Cette étude identifie 8 obstacles majeurs au financement de la rénovation :

- l'absence de vision holistique,
- l'absence de stratégie immobilière et de cadre normatif,
- le pacte de stabilité, les règles budgétaires SEC 2010 et les choix stratégiques,
- le rendement trop faible,
- le risque de blocage économique et technologique,
- les « *split-incentives* »,
- l'absence de standardisation, et enfin
- l'absence de données, notamment pour l'identification de projets.

Des recommandations assorties de pistes d'opérationnalisation concrètes prennent alors leur place dans les trois scénarios de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20%, 40% et 80 à 95%<sup>2</sup>. Les recommandations du présent avis se basent largement sur celles de l'étude. Elles doivent contribuer à mettre à la disposition des entités compétentes les moyens qui permettent de contourner ces obstacles, et donc de faciliter le financement.

- [2] Conformément à l'Accord de Paris, l'élévation de la température moyenne de la planète doit rester nettement en-dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et l'action pour sa limitation à 1,5°C doit se poursuivre. Pour atteindre cet objectif, les pays doivent faire évoluer l'économie vers des réductions de l'ordre de 80 à 95% des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, d'ici à 2050. Dès 2030 et au niveau européen, la réduction des émissions domestiques de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990 doit atteindre 40%<sup>3</sup>. A cet effet, le Conseil européen d'octobre 2014 avait fixé l'objectif d'efficacité énergétique en 2030 à une réduction de 27% par rapport aux scénarios de consommation future d'énergie. La Commission européenne considère actuellement que l'objectif devrait être porté à 30%<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Les deux premiers scénarios ne peuvent pas être considérés comme des balises intermédiaires à atteindre pour ensuite tendre vers 80 à 95%. Viser ces scénarios peut rendre plus coûteux d'atteindre le 80 à 95%.

<sup>3</sup> Conclusions du Conseil européen d'octobre 2014.

<sup>4</sup> *Clean Energy for All Europeans*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank COM (2016) 860 final, 30 November 2016, p.4.

- [3] Le secteur des bâtiments peut apporter une contribution majeure à cet objectif : 40% de la consommation d'énergie totale dans l'Union européenne provient des bâtiments et 75% d'entre eux sont considérés comme inefficaces<sup>5</sup>. La législation européenne prévoit déjà que la consommation d'énergie de tous les bâtiments neufs devra être quasi nulle d'ici à 2020, et cette date est avancée à 2018 pour les nouveaux bâtiments occupés et possédés par les pouvoirs publics<sup>6</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, il est également prévu que 3% de la surface au sol totale des bâtiments appartenant au gouvernement central et occupés par celui-ci soient rénovés chaque année de manière à satisfaire à des exigences de performance minimales<sup>7</sup>.
- [4] Mais ce cadre reste bien en-deçà du niveau d'ambition qui pourrait être atteint dans le secteur des bâtiments. Ainsi, la Commission européenne estime que les bâtiments existants peuvent encore réduire leur consommation d'énergie à hauteur de près de 95% de l'objectif de réduction total pour 2030<sup>8</sup>.
- [5] Dans le présent avis, le Conseil entend formuler des recommandations qui doivent permettre d'exploiter effectivement ce potentiel au niveau des bâtiments utilisés pour les services publics fédéraux. Il va de soi que ces recommandations sont utilisables *mutatis mutandis* pour les autres bâtiments qui remplissent une fonction publique.

## **I. L'IMPORTANCE D'UNE POLITIQUE D'EFFICACITE ENERGETIQUE PLUS AMBITIEUSE EN BELGIQUE**

- [6] La Belgique se caractérise par des ressources en termes d'énergie renouvelable relativement moindres que dans bon nombre d'autres pays européens. Les économies d'énergie potentielles de l'ensemble du secteur immobilier dans notre pays sont estimées à 1,32 Mt-eq. par rapport au scénario de consommation en 2030<sup>9</sup>. Réaliser ce potentiel contribuerait significativement à l'effort en termes d'utilisation d'énergie renouvelable qu'implique l'objectif de réduction d'émissions en 2050.
- [7] A côté de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de ses impacts environnementaux positifs, une politique ambitieuse en matière de rénovation énergétique apporte des bénéfices en termes économiques (sécurité d'approvisionnement en énergie, accroissement du PNB, en particulier lorsque les produits technologiques utilisés pour la rénovation ne sont pas des produits d'importation), sociaux (création d'emplois, réduction de la pauvreté), et de santé publique. Pour

---

<sup>5</sup> Impact assessment for the amendment of the Energy Performance of Buildings Directive, SWD(2016)414 et COM (2016) 860 final, p.5.

<sup>6</sup> Directive 2010/31/UE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, art.9 §1b).

<sup>7</sup> Directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, art.5 §1.

<sup>8</sup> SWD (2016) 414 final, p.8.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.56.

les politiques publiques, le rendement des investissements dans l'efficacité énergétique est bien plus large que la seule réduction de la facture énergétique des bâtiments utilisés.

## II. UNE STRATEGIE FINANCIERE COMPATIBLE AVEC UN OBJECTIF A LONG TERME

[8] L'on peut se demander pourquoi les opportunités d'efficacité énergétique avérées du parc immobilier, et notamment celui qui est utilisé pour les services publics fédéraux, ont été si peu exploitées à ce jour. Pour le Conseil, cette situation s'explique notamment par l'existence d'obstacles significatifs au financement de la rénovation énergétique des bâtiments du service public. Pour contourner ces obstacles, le Conseil estime qu'il est indispensable **d'élaborer une stratégie financière, c'est-à-dire une stratégie :**

- **visant à assurer le financement de rénovations programmées sur la durée de vie complète d'un ensemble de bâtiments,**

- **en vue d'atteindre un objectif final en termes de réduction de la consommation d'énergie liée à l'utilisation de ces bâtiments.**

### A. ETRE ATTENTIF AUX IRREVERSIBILITES

[9] Avoir une stratégie immobilière est nécessaire pour **éviter un éventuel blocage technologique**. En l'absence d'une perspective globale sur les travaux à entreprendre, des rénovations ad hoc peuvent être entreprises : des travaux peuvent être effectués, qui sont techniquement incompatibles avec des travaux ultérieurs plus approfondis, ou bien qui rendent les coûts de ceux-ci prohibitifs pour les investisseurs. Dans un tel contexte, l'atteinte d'un objectif ambitieux à long terme est impossible.

[10] Une stratégie immobilière où différentes mesures sont programmées et planifiées pour un portefeuille d'immeubles permet également d'**éviter un blocage économique**. Ce risque survient lorsque des travaux de rénovation sont divisés en composantes isolées et lorsque le rendement est considéré uniquement au niveau des mesures de rénovation individuelles. Certaines mesures qui ne sont pas rentables à court ou moyen terme sont alors exclues. Or, les mesures nécessaires pour un niveau d'ambition plus élevé sont souvent aussi moins rentables. La solidarisation de plusieurs mesures facilite l'affectation du rendement des mesures les plus rentables à des mesures moins rentables, par exemple via l'approvisionnement d'un « revolving fund » (voy. infra, section IV).

[11] La prévention des irréversibilités doit **tenir compte des critères de l'économie circulaire**, en l'occurrence :

- la possibilité de démonter et réutiliser un maximum d'éléments du bâtiment : cet aspect peut être facilité notamment en utilisant un passeport des matériaux pour toutes les matières

premières qui sont intégrées dans le bâtiment en question. Un examen des avantages et inconvénients éventuels de ce concept est souhaitable.<sup>10</sup>

- la possibilité de réutiliser ou, si ce n'est pas possible, de recycler les matériaux en fin de vie.

## B. RATIONALISER L'ESPACE

[12] Pour planifier des travaux de rénovation énergétique à l'échelle d'un ensemble de bâtiments, il faut commencer par **optimiser l'usage des surfaces concernées en s'assurant qu'elles sont nécessaires pour le service, et promouvoir l'usage multifonctionnel de l'espace, tout en assurant le bien-être des travailleurs**. Cette démarche permet aux services publics de montrer l'exemple d'une utilisation optimale des deniers publics. Cela étant, l'abandon de l'affectation d'un immeuble ou d'une partie de celui-ci au service public ne constitue pas en soi une solution pour réduire sa consommation d'énergie.

## C. OPTIMISER LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT : ETABLIR ET CENTRALISER LES DONNEES

[13] **Pour établir les modalités techniques et financières du plan de rénovation énergétique de l'espace nécessaire, les données requises pour bien identifier le projet doivent être connues**. Parmi ces éléments doit figurer la durée de vie prévue de chaque immeuble, mais aussi son calendrier d'entretien, incluant le moment « naturel » de remplacement de ses installations techniques. Si les travaux d'entretien ne sont pas effectués à temps, cela peut occasionner la démolition prématurée de l'immeuble. Les installations techniques vétustes occasionnent de leur côté des déperditions d'énergie.

Parmi les éléments à prendre en compte, les consommations des bâtiments concernés sont essentielles. Il faut en avoir une bonne connaissance. Cela implique comme point de départ une gestion de l'énergie et une évaluation de l'énergie consommée (installer une comptabilité énergétique, assurer un suivi ...), des occupants du bâtiment etc... avant tout projet d'amélioration<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Vu que les matières premières sont clairement répertoriées, il devient plus facile de les identifier pour une utilisation ultérieure et de leur trouver ensuite une nouvelle affectation. Les frais de transaction diminuent et le business case pour le démontage ainsi que pour la réutilisation devient plus attractif. L'objectif d'un tel instrument est d'encourager les constructions modulaires en développant et en utilisant différemment certains matériaux de construction dans la construction. Voy. p.ex. <http://www.mo.be/zeronaut/naar-een-toekomst-van-modulair-bouwen>.

<sup>11</sup> La Région wallonne finance depuis de nombreuses années un outil de référence, « Energie plus » (voir lien <https://www.energieplus.lesite.be>) de même que la formation de « responsables énergie » au sein des organisations. Ces responsables énergie sont à même d'assurer le suivi énergétique et d'initier des politiques actives au sein de leur organisation (commune, école, autre...), voire de mener à bien et de coordonner des projets concrets d'amélioration de l'efficacité énergétique.

[14] Bien qu'un certain nombre de ces données soient déjà disponibles<sup>12</sup> et gérées numériquement par les différentes instances de l'autorité, elles ne peuvent pas encore être agrégées en une sorte de « passeport immobilier » ou « carte identité énergétique » pour chaque immeuble, permettant de répertorier les éléments nécessaires pour une stratégie immobilière collective. **Ce facteur de coûts serait largement atténué si ces informations étaient rassemblées dans une banque de données centralisée :**

- L'acheminement des données vers cette banque doit être prévu dans les cahiers des charges des audits énergétiques et/ou lors des processus d'homologation.

- Les données doivent être rassemblées de manière structurée et uniformisée pour faciliter l'échange et l'utilisation des données<sup>13</sup>.

[15] Pour réduire la consommation d'énergie totale du service public, il faut également tenir compte des consommations induites par l'utilisation des bâtiments concernés, mais n'étant pas limitées aux bâtiments proprement dits (notion de « coût total d'exploitation » incluant notamment les consommations liées au transport pour l'accès aux bâtiments). Ce sont des informations qui doivent être connues, et donc disponibles. **Les banques de données immobilières doivent donc être élargies aux données qui permettent l'identification d'opportunités au niveau de la zone géographique concernée (réseau de transport en commun, approvisionnement énergétique etc.).**

[16] Pour une conformité plus grande aux principes de la Convention d'Aarhus en matière d'accès du public à l'information environnementale, **le Conseil recommande que les données pertinentes pour la stratégie de rénovation des immeubles utilisés pour les services publics soient rendues publiques.** Ceci renforce la nécessité pour l'administration de pouvoir bien justifier les choix effectués et donc la transparence de ces derniers.

#### **D. OPTIMISER LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT : UTILISER DES CAHIERS DES CHARGES ET DES CONTRATS STANDARDISES**

[17] La complexité de la préparation des différents types de contrats à utiliser dans la stratégie de rénovation<sup>14</sup>, y compris dans la phase du marché public (cahiers des charges) génère également des coûts importants. **Des contrats standard doivent être élaborés ; il faut s'assurer que leur qualité est suffisante (ou élevée) et qu'ils soient connus et utilisés par les services responsables de la rénovation énergétique des bâtiments. Il faut également s'assurer qu'ils évoluent avec les**

---

<sup>12</sup> Ces données sont à la disposition du cadastre (SPF Finances), des certificateurs PEB agréés par les régions et des gestionnaires des réseaux de distribution d'énergie.

<sup>13</sup> Un exemple est le logiciel de gestion immobilière 0-prognose utilisé aux Pays-Bas (<https://www.planmatigonderhoud.nl/>)

<sup>14</sup> Il s'agit pour l'essentiel des contrats ESA (energy service agreement), ESC (energy supply contracting), contrats de superficie, operating lease, ou CPE (contrats de performance énergétique).

circonstances du marché. A cette fin, la mise en place d'un centre d'excellence au service de plusieurs entités est recommandée.

#### E. OPTIMISER LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT : REALISER DES ECONOMIES D'ECHELLE

- [18] Là où des économies d'échelle sont possibles, elles doivent être réalisées. Plutôt que de rénover chaque immeuble séparément, il est préférable d'inclure plusieurs immeubles dans des travaux de rénovation collectifs sur un portefeuille d'immeubles d'une zone géographique déterminée. Ces immeubles peuvent relever de la compétence d'autorités distinctes et nécessiter une « multi-level governance ». Les immeubles sont alors regroupés en pools se prêtant à des mesures similaires (interventions mineures, interventions plus complexes nécessitant une synergie, comme par exemple l'installation d'un système de chauffage collectif et certaines démolitions). Avec le calendrier d'entretien, cet élément détermine aussi les phases successives de la stratégie de rénovation.

#### F. ENGAGER ET RESPONSABILISER LES OCCUPANTS

- [19] Les entités qui élaborent une stratégie de rénovation doivent y inclure un **engagement clair de mettre les moyens nécessaires à disposition pour réaliser les différentes étapes prévues et atteindre l'objectif fixé.**

Cet engagement impliquera des changements au niveau du management du pouvoir public concerné. Les services techniques concernés peuvent être adverses au changement ce qui peut causer un retard incontrôlable dans les planning d'exécution. La constitution d'une cellule intégrant les décideurs politiques, les top-managers et le responsable de l'outil efficience énergétique (cellule, service, ASBL, ...) est recommandée.

L'engagement à mettre en œuvre la stratégie devient plus complexe lorsque ces entités n'occupent pas elles-mêmes les bâtiments concernés. Ainsi par exemple, les immeubles gérés par la Régie des bâtiments sont occupés par les différents services publics fédéraux et échappent dans une certaine mesure à son contrôle. Le Conseil recommande donc d'associer les services occupant les différents immeubles à la stratégie de leur rénovation énergétique, et de prévoir dans cette stratégie les modalités concrètes de leur contribution à sa mise en œuvre.

### III. ENTITES IMPLIQUEES POUR ELABORER LA STRATEGIE ET LA METTRE EN OEUVRE

- [20] L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie financière au niveau de la Régie des bâtiments impliquera la collaboration des entités fédérales compétentes pour l'économie, l'énergie, l'environnement et le développement durable, le budget et les finances, sans préjudice d'un niveau de concertation avec les pouvoirs régionaux et locaux. De ce point de vue, il importe par exemple **que les différents acteurs impliqués soient prêts à s'échanger des bonnes pratiques et que les outils mis en place dans l'une des trois régions puissent être valorisés dans les autres régions et/ou par le niveau fédéral.**

[21] L'application des recommandations du présent avis peut impliquer la **nécessité d'une concertation plus formalisée** sous forme d'accords négociés au niveau du Groupe de concertation entre l'Etat et les régions pour l'énergie (CONCERE), d'accords de coopération entre deux entités au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ou d'autres types d'arrangements, notamment avec des autorités locales (« multi-level governance »).

#### IV. OU TROUVER LES MOYENS FINANCIERS NECESSAIRES ?

##### A. LE BUDGET ANNUEL DE L'AUTORITE PUBLIQUE : ACCORDER AUX INVESTISSEMENTS DANS UNE EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE LA PRIORITÉ QU'ILS MÉRITENT

[22] Le budget que les pouvoirs publics mettent à disposition restera toujours un facteur fondamental déterminant le rythme auquel les bâtiments publics sont rénovés. Vu d'une part la transition énergétique qui est à la porte et d'autre part le pourcentage réduit d'investissements dans les dépenses totales des autorités belges, la question est de savoir si le fait de poursuivre dans un mode *business-as-usual* sera suffisant. Les autorités belges doivent jouer un rôle d'exemple en matière de décarbonisation de la société et peuvent générer grâce à des investissements dans l'efficacité énergétique toute une série d'avantages sociaux dans les domaines de l'emploi, de l'innovation et des échanges commerciaux. **Pour cette raison, le Conseil demande que les pouvoirs publics reconnaissent dans les décisions relatives aux dépenses futures l'importance des investissements productifs en général et des investissements dans l'efficacité énergétique en particulier.**

##### B. LES CONTRAINTES DU SYSTEME EUROPEEN DE COMPTES ET LES OPPORTUNITES ASSOCIEES AU DROIT DE PROPRIETE

[23] Le Pacte européen de stabilité qui limite la demande de financement et le montant de la dette publique autorisés des Etats, et le Système européen de comptes (SEC 2010), en vertu duquel toute dépense du budget annuel d'une autorité publique doit être amortie dans la même année en principe, restent toutefois considérés comme un obstacle majeur aux investissements d'efficacité énergétique. Même pour les investissements à court terme (remplacement du vitrage ou des installations HVAC), la période d'amortissement s'étale sur plusieurs années. **Il ne sera donc certainement pas possible d'atteindre l'objectif d'efficacité énergétique de 2030 en restant dans ce cadre.**

[24] Cela ne signifie pas que les investissements amortis dans l'année n'ont pas leur rôle. Au contraire, **il faut rechercher activement les possibilités d'atténuer l'impact des coûts de rénovation énergétique au niveau du SEC par une réduction immédiate de la facture énergétique (« quick wins »).**

[25] En parallèle, différentes possibilités existent de faire sortir les dépenses d'investissement du budget de l'autorité publique :

- Prévoir les mesures de rénovation énergétique comme des dépenses d'exploitation (opex<sup>15</sup>) et non pas comme des dépenses d'investissement (capex<sup>16</sup>) : recourir au leasing opérationnel<sup>17</sup>, structurer des investissements comme un service et non pas comme un investissement (energy service agreement ou ESA – energy supply contracting ou ESC)<sup>18</sup>.

- Considérer le contrat de performance énergétique (CPE) comme un partenariat public-privé (PPP). Eurostat admet dans ce cas le maintien de l'investissement public hors du budget pour autant qu'une série de conditions soient remplies.

[26] Des possibilités de financement compatibles avec le SEC non négligeables existent **tant que l'autorité publique est propriétaire des immeubles à rénover** :

- Le contrat de performance énergétique (CPE) comme partenariat public-privé (PPP) est un exemple car l'autorité publique n'entreprendra pas de rénovations majeures si elle n'est pas propriétaire de l'immeuble concerné. Pour considérer un CPE comme un PPP, Eurostat exige en effet que le CPE couvre une dépense en capital dans les actifs existants du gouvernement au moins équivalente à 50% de la valeur du bien<sup>19</sup>. Un tel investissement est peu probable sur un immeuble loué par l'autorité publique.

- Le droit de propriété peut être structuré de manière à procurer des revenus compensatoires d'un investissement au cours de la même année et à neutraliser ainsi la dépense dans le budget. Il s'agit par exemple d'octroyer un droit de superficie à un tiers pour l'installation de panneaux solaires, ou de louer un bâtiment ou une partie de celui-ci pour une durée déterminée et d'investir dans l'efficacité énergétique en titrisant les loyers (vente des loyers à percevoir à une tierce partie).

---

<sup>15</sup> *Operational expenditure.*

<sup>16</sup> *Capital expenditure.*

<sup>17</sup> Dans le cas d'un leasing, les pouvoirs publics (le preneur) paient un certain montant (fixe) à la partie privée (le bailleur) avec laquelle le contrat a été conclu. Pour qu'un leasing opérationnel ne doive pas être inscrit au budget, il doit notamment concerner uniquement des biens mobiliers (attention aux éléments incorporés, comme par exemple des luminaires intégrés, des châssis, etc) et aucun transfert de propriété ne peut avoir lieu. Par exemple, des panneaux solaires peuvent être pris en leasing.

<sup>18</sup> Il s'agit alors d'un service de fourniture de « lumière », de « chaleur » ou de « confort ». L'autorité publique paie au fournisseur privé un certain montant par lumière ou chaleur fournie. La facture énergétique est reprise dans son intégralité par le fournisseur, qui réalise des investissements pour réduire cette facture, par exemple en optimisant l'installation.

<sup>19</sup> Et pour classer l'investissement correspondant hors budget, une majorité de risques doit être transférée au partenaire privé. Voy. [http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/6934993/EUROSTAT-Guidance-Note-on-Energy-Performance-Contracts-August\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/6934993/EUROSTAT-Guidance-Note-on-Energy-Performance-Contracts-August_2015.pdf), p.5.

[27] Les techniques existantes pour neutraliser l'investissement dans le budget ne représentent pas nécessairement la solution idéale.

Premièrement, elles peuvent être tout simplement inutilisables en raison du caractère trop strict des conditions fixées par Eurostat. Tel est le cas du partenariat public-privé : le montant d'investissement pour la rénovation énergétique doit s'élever à plus de 50% de la valeur totale du bâtiment après rénovation. Selon certains experts, cette condition n'est pas facile à remplir car il ne s'agit que du montant d'investissement pour la rénovation énergétique. Or, lors d'une rénovation en profondeur, le bâtiment est souvent rénové dans son ensemble et les coûts ne peuvent pas être attribués dans leur totalité à la rénovation énergétique.

Deuxièmement, les montages juridiques à mettre en place sont relativement nouveaux dans le domaine de la rénovation énergétique. A l'heure actuelle, ils ont souvent un caractère expérimental et sont dans l'ensemble très complexes.

A cela s'ajoute la complexité des règles d'Eurostat elles-mêmes et l'imprévisibilité relative de sa jurisprudence, même si des efforts sont en cours à ce niveau pour faciliter davantage les investissements de performance énergétique des bâtiments publics<sup>20</sup>.

**Le Conseil recommande donc de bien mesurer les avantages et les inconvénients du choix de financer la rénovation énergétique en-dehors des dépenses du budget public. Si cette option est choisie, il importe également de s'assurer auprès d'Eurostat que le procédé envisagé sera effectivement accepté comme neutre dans le SEC.**

[28] **L'Institut des comptes nationaux a un rôle à jouer dans l'identification et la validation des modèles de financement des mesures d'efficacité énergétique au regard de leur impact dans le SEC par :**

- La mise en commun des avis remis par ses homologues européens et leur adaptation au contexte belge, qui permettrait de disposer d'avis informels tout au long des processus de développement des cahiers des charges visant un financement par des tiers,

- La défense des intérêts des entités publiques envisageant ces modèles auprès d'Eurostat, et

- Des avis définitifs publics quant aux modèles de financement (ou modèles de cahiers des charges) qui n'ont pas d'impact SEC avec éventuellement différentes variantes. De tels avis faciliteraient le travail des cellules chargées de mettre en œuvre la stratégie de rénovation (supra, paragraphe 19).

---

<sup>20</sup> COM (2016) 860 final p.5. De nouvelles instructions pour le traitement statistique des contrats de performance énergétique dans le cadre de partenariats public-privé sont attendues à la fin du printemps 2017.

## C. UN FONDS DE ROULEMENT AFFECTE A LA RENOVATION ENERGETIQUE

[29] Les premiers travaux de rénovation effectués par l'autorité publique créent des économies en termes de factures énergétiques et libèrent un certain budget. Un financement supplémentaire peut provenir de la production d'électricité verte et constituer à moyen terme un cash-flow suffisant pour financer une rénovation en profondeur du patrimoine.

**Le Conseil recommande de veiller à ce que les économies et le cash-flow obtenus grâce aux mesures les plus rentables puissent être utilisés pour financer des investissements ou mesures (moins rentables) supplémentaires.**

[30] Pour mettre en œuvre cette recommandation, il existe deux options :

- La création d'un véhicule d'investissement distinct doté de la personnalité juridique ayant pour objet social les investissements de rénovation énergétique, et

- La mise d'une marge budgétaire à la disposition d'investissements de rénovation énergétique durant une période déterminée, par exemple la durée d'une législature.

La seconde option présente l'avantage de la simplicité, mais le financement est soumis à un risque politique en cas de modification de la politique du gouvernement. Cette option ne peut donc pas assurer une continuité des investissements au-delà des limites de la période prévue. De cette façon, le risque se pose de voir l'accent mis sur des investissements qui se caractérisent par un délai de rentabilisation à court/moyen terme. Dès lors, cette piste ne solutionne pas des problèmes de blocage économique qui se manifesteront à long terme (à des niveaux d'ambition plus élevés).

**Le Conseil recommande donc la première option d'un véhicule distinct. Celui-ci peut être alimenté exclusivement par des fonds publics ou être ouvert à une participation d'investisseurs privés. L'avantage d'un financement entièrement public est de ne pas devoir utiliser une partie des revenus pour rembourser les investisseurs. Par contre, une ouverture (éventuellement partielle) à des fonds privés peut assurer un levier d'investissement pour les fonds publics.**

## D. L'INCITATION ECONOMIQUE A LA RENOVATION ENERGETIQUE

[31] A côté des moyens financiers qui peuvent être directement investis dans des travaux de rénovation énergétique, il ne faut pas négliger la contribution importante d'une série d'instruments qui peuvent inciter les pouvoirs publics à entreprendre de tels travaux, même s'ils n'ont pas pour effet de mettre directement les montants nécessaires à leur disposition.

**Le Conseil recommande de rechercher activement les possibilités de valoriser toutes ces opportunités et de les exploiter le cas échéant, afin de consolider la stratégie de rénovation en créant des conditions favorables à sa mise en œuvre concrète sur le long terme.** Ces possibilités sont les suivantes :

## 1. PREVOIR DES SUBSIDES ET/ OU UNE ASSISTANCE TECHNIQUE

[32] Les programmes européens de subsides et d'assistance technique peuvent renforcer la marge politique de l'efficacité énergétique et faciliter par exemple une affectation budgétaire ou la création d'un fonds de roulement distinct. Par exemple, les services d'un centre d'excellence collectif pour l'évaluation et l'adaptation permanentes des cahiers des charges et des contrats peuvent être soutenus. Un instrument permettant le transfert de l'expérience technique et financière acquise dans le cadre de projets de rénovation similaires peut également être mis en place<sup>21</sup>.

## 2. RECOURIR A LA FISCALITE

[33] Sur le plan fiscal, un remboursement total ou partiel de la TVA pourrait être prévu pour les travaux de rénovation et bénéficier aux services publics. A l'instar de ce qui se fait en France, un fonds de compensation TVA pourrait être mis en place à cet effet<sup>22</sup>.

## 3. DETERMINER UN PRIX DU CARBONE

[34] Le prix du carbone représente également un levier intéressant. Une valeur monétaire est conférée aux émissions de CO2 générées par la consommation d'énergie. En plus des économies d'énergie qui se traduisent par une réduction de la facture énergétique, les émissions de CO2 évitées grâce à la rénovation énergétique ont ainsi une valeur économique. Ce concept peut être utilisé dans trois scénarios spécifiques:

- Prix virtuel du carbone : une obligation d'inventaire est imposée dans le contexte de la programmation d'un investissement. Les économies d'énergie et les émissions évitées sont calculées avec un prix fictif pour permettre une comparaison de différentes options d'investissement. Un tel calcul peut aussi être imposé par le cahier des charges d'un marché public pour des travaux de rénovation.

- Prix interne réel du carbone : une taxe interne est prélevée pour les bâtiments ayant une fonction publique, en fonction de leur consommation d'énergie et/ou de leurs émissions de CO2. La taxe commence à un niveau bas et augmente chaque année d'un pourcentage déterminé pour que le coût supplémentaire lié à la taxe puisse être prévu. Les moyens dégagés par cette taxe peuvent être utilisés pour soutenir des travaux de rénovation énergétique. Leur affectation

---

<sup>21</sup> Voy. l'instrument *Private Finance for Energy Efficiency (PF4EE)* mis en place conjointement par la BEI et la Commission européenne (programme LIFE) pour remédier au manque d'accès à des financements commerciaux adaptés et abordables pour les investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique.

La BEI peut également intervenir en soutien d'initiatives liées à l'efficacité énergétique dans le cadre du Plan d'Investissement pour l'Europe (p.ex en France : <http://www.eib.org/infocentre/videotheque/efsi-video-energies-positif.htm?lang=fr>).

<sup>22</sup> Le député MR Benoît PIEDBOEUF a développé l'idée d'utiliser un tel fonds pour repenser le financement des communes belges, qui sont responsables pour 40% des investissements belges. Voy. L'ECHO, vendredi 10 mars 2017, p.6.

spécifique peut être décidée à l'avance ou en fonction du montant obtenu au terme d'une période donnée.

- Prix externe réel du carbone : mutatis mutandis, les dispositions de cette piste sont identiques à celles applicables à la fixation d'un prix interne réel du carbone. Toutefois, le champ d'application est étendu au-delà de l'Etat fédéral (par exemple : toutes les émissions non-ETS). Les revenus peuvent être utilisés par exemple pour des travaux de rénovation énergétique d'immeubles. L'application d'un tel instrument en Belgique nécessite un débat avec tous les stakeholders, qui a commencé début 2017 à l'initiative de la Ministre Marghem et de l'Autorité fédérale. En ce qui concerne l'impact de cet instrument, sa valeur ajoutée par rapport à d'autres instruments et la manière selon laquelle la taxe peut être utilisée, nous renvoyons au résultat de ce débat, prévu pour la fin de 2017.

#### 4. ORGANISER LA CONTRIBUTION DE TIERS

- [35] Une réflexion est en cours concernant les opportunités de redonner une fonction à l'épargne dormante et du sens à l'investissement des particuliers dans leur économie (projet BE.invest). Le rendement attendu de l'efficacité énergétique, et en particulier son impact positif sur les budgets publics, est un élément-clé de ce débat. L'économie réalisable grâce à des bâtiments publics non énergivores est considérable, dans la mesure où leur consommation énergétique annuelle en Europe est estimée à 1 milliard d'euros<sup>23</sup>. Mais il faudrait que cela s'accompagne d'une augmentation des taux d'intérêts pour rendre les investissements privés et institutionnels plus attractifs<sup>24</sup> et d'une garantie par l'Etat. La nécessité de projets fédérateurs au niveau belge peut également être invoquée dans ce contexte.

#### 5. DEVELOPPER LES OUTILS D'ATTENUATION DU RISQUE

- [36] Plus le terme des investissements sera long, plus leur risque sera élevé. Pour assurer l'atteinte des objectifs européens en termes d'efficacité énergétique et de réduction des émissions, des stratégies de rénovation des bâtiments publics doivent cependant être mises en place dès à présent. La trajectoire financière vers l'objectif à long terme doit donc intégrer une composante de gestion du risque de l'investissement à moyen et long terme. Le secteur financier travaille déjà activement à la mise au point d'outils appropriés dans ce contexte.
- [37] Les *environmental impact bonds* sont des indemnités spécifiquement liées aux résultats (*pay for performance*) du financement. L'idée est qu'un investisseur mette des ressources financières à disposition et qu'il les récupère ensuite avec un bonus, en fonction de l'obtention d'un ou de plusieurs résultats environnementaux ou énergétiques prédéterminés. Ce type de financement est surtout utilisé pour transférer une partie du risque qui repose normalement sur les pouvoirs publics vers les investisseurs privés, qui sont indemnisés à cet effet. Il est pertinent dans le cadre du financement de résultats d'efficacité énergétique / de réduction d'émissions par les pouvoirs

---

<sup>23</sup> COM (2016) 860 final, p.5.

<sup>24</sup> Opinion de Bernard KEPENNE (CBC), *Id.*

publics. Dans ce cas, le bonus serait fourni par la partie qui bénéficie de la consommation réduite ou de la réduction de CO2.

- [38] Dans le cadre de l'instrument *Private Finance for Energy Efficiency* (PF4EE)<sup>25</sup>, la Banque Belfius a signé un accord avec la Banque européenne d'investissement (BEI) pour faciliter l'accès à des financements commerciaux adaptés pour les investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique. Cet instrument consiste en un prêt de la BEI, à gérer par des banques locales, pour des projets d'efficacité énergétique. Il inclut un volet spécifique pour couvrir les pertes potentielles pouvant être encourues par ces banques partenaires dans le cadre des prêts qu'elles auront octroyés.

---

<sup>25</sup> Supra, note 21.

## Annexe 1 Membres votants de l'Assemblée générale qui ont participé au vote sur cet avis

Groupe de membres	Vote POUR	Vote CONTRE	ABSTENTION	TOTAL
<b>Présidente et vice-présidents</b>				
Oliver Van der Maren	+			
Mathieu Verjans	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>ONG pour la protection de l'environnement</b>				
Olivier Beys	+			
Sara Van Dyck	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>ONG pour la coopération au développement</b>				
Brigitte Gloire	+			
Rudy De Meyer	+			
Véronique Rigot	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Organisations de travailleurs</b>				
Nilüfer Polat	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Organisations patronales</b>				
Vanessa Biebel	+			
Piet Vanden Abeele	+			

<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Organisations de jeunesse</b>				
Herlinde Baeyens	+			
Elliot Herman	+			
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>12</b>

## **Annexe 2**

### **Réunions de préparation de cet avis**

Des réunions préparatoires du groupe de travail ont été organisées le 23 mars et le 19 avril 2017.

## **Annexe 3**

### **Participants à la préparation de cet avis**

#### **Président**

- Prof. Jean-Pascal van YPERSELE (UCL)
- Prof. Tom BAULER (ULB)

#### **Membres votants du CFDD et leurs représentants**

- Pieterjan DEBERGH (FEB)
- Olivier BEYS (WWF)
- François SANA (CSC)

#### **Conseillers scientifiques, experts invités et autres conseils**

#### **Excusés**

#### **Secrétariat CFDD**

- Marc DEPOORTERE
- Nathalie BOUCQUEY
- Alexis DALL'ASTA