

# WORKING PAPER

*Série Développement durable territorial*

Comment  
promouvoir au  
niveau fédéral  
le logement  
durable en  
Belgique ?

*Avril 2008*

par Charlotte CREISER

**Solidarité**  
Think Tank européen  
*Pour la Solidarité*

[www.pourlasolidarite.be](http://www.pourlasolidarite.be)

Le Think tank européen *Pour la Solidarité* (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, *Pour la Solidarité* initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

*Pour la Solidarité* organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen *Pour la Solidarité*

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

[info@pourolasolidarite.be](mailto:info@pourolasolidarite.be)

[www.pourolasolidarite.be](http://www.pourolasolidarite.be)

## LES CAHIERS DE LA SOLIDARITÉ

Collection dirigée par Denis Stokkink

*Europe, énergie et économie sociale*, Série Développement durable et ville, n°15, 2008

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

*La diversité dans tous ses états*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

*Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

*Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

## Introduction

En Belgique, ce sont les Régions qui détiennent les compétences en matière de logement. En effet, la Belgique se distingue des autres pays européens, en tant que seul État membre de l'Union européenne (UE) ayant régionalisé intégralement la compétence en la matière. Cela signifie que la définition des objectifs et les décisions sont formulées exclusivement au niveau des trois régions, flamande, wallonne et bruxelloise. On peut parler d'une « décentralisation intégrale des pouvoirs d'intervention en matière de politiques du logement »<sup>1</sup>. Les Régions décident, attribuent les aides directes et financent leurs politiques avec les budgets régionaux. Des organismes régionaux et locaux mettent en œuvre les mesures prises par la région. Au niveau fédéral subsistent seulement comme compétences, la fiscalité immobilière et la réglementation du marché locatif privé, elles-mêmes en voie de régionalisation.

S'il n'existe aucun cadre national d'intervention au niveau du logement traditionnel, le logement durable, au carrefour de plusieurs domaines, est concerné par les politiques de l'Etat fédéral, qui peut formuler des préconisations et encourager ce dernier en complément des mesures prises au niveau des Régions, notamment par le biais de son action en matière de climat, d'environnement et d'énergie. En ce qui concerne l'énergie, l'Etat fédéral a en effet conservé plusieurs domaines de compétences, tels que les grandes infrastructures de stockage, le cycle du combustible national, le plan national d'équipement du secteur de l'électricité ou encore les tarifs et les normes applicables aux produits. En matière climatique, l'Etat est compétent pour faire respecter les engagements du Protocole de Kyoto d'ici 2012, préparer les mesures à prendre pour respecter les objectifs de réduction à atteindre en 2020 en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et promouvoir les énergies renouvelable et l'efficacité énergétique au niveau national, ce qui touche directement l'habitat durable. En matière d'environnement, le Ministre

---

<sup>1</sup>[http://www.union-habitat.org/structu/m-europe.nsf/62569fb6fa5eb929c12566e20077b9ba/a886158cb75bffe1c125727a00299068/\\$FILE/D%C3%A9centralisationA%20logement%20final.doc](http://www.union-habitat.org/structu/m-europe.nsf/62569fb6fa5eb929c12566e20077b9ba/a886158cb75bffe1c125727a00299068/$FILE/D%C3%A9centralisationA%20logement%20final.doc)

peut procéder à des évaluations environnementales des plans et des programmes et défendre les droits du citoyen en matière environnementale.<sup>2</sup> Également compétent en matière de développement durable, le Ministre fédéral a conclu un accord de coopération avec les Régions, instituant un Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement chargé de déterminer notamment la politique de l'environnement auprès des institutions internationales et de collecter les données à fournir à ces institutions, par exemple en ce qui concerne l'application du protocole de Kyoto.

Détenant un certain nombre de compétences, le Ministre fédéral du Climat et de l'Énergie, Paul Magnette, souhaite inscrire sa politique dans un contexte de volontarisme revendiqué, avec un « Printemps de l'Environnement » annoncé, qui devrait faire la part belle au logement durable : Quel rôle peuvent alors jouer les pouvoirs publics fédéraux dans la promotion de ce dernier ? Sont-ils de simples « payeurs » ou peuvent-ils être un moteur au niveau national ?

## **1. Optimiser, encourager, subventionner : l'action du Ministère fédéral du Climat et de l'Énergie**

### ***1.1. Optimiser les interactions entre la lutte contre le réchauffement et le défi de l'énergie***

Le Ministre belge du Climat et de l'Énergie, Paul Magnette, en poste depuis le 21 décembre 2007, souhaite inscrire le logement durable et la performance énergétique dans des problématiques mondiale et européenne, desquelles relève la Belgique en tant qu'acteur des organisations internationales et État-membre de l'UE, mais également dans une logique fédérale belge tenant compte des politiques déjà menées au niveau des Régions, afin de les suppléer là où elles font défaut, ou de les renforcer. Cette politique se veut donc peu coercitive, mais largement tournée vers un régime de mesures d'aide et d'innovation, propice à encourager la construction durable.

---

<sup>2</sup> <http://www.magnette.fgov.be/>

## ***1.2. La Belgique, État-membre de l'UE : quelles conséquences pour le logement durable ?***

L'UE est compétente pour légiférer en matière d'écologie et d'énergie, ce qui soumet les Etats-membres comme la Belgique aux orientations et aux décisions issues des Conseils européens ou de la Commission. Pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, les institutions européennes se sont fixées des objectifs, notamment suite au sommet de Kyoto, et ont mis en œuvre pour les atteindre un plan européen de lutte contre les changements climatiques ainsi que différents Paquets Énergie. Lors du Conseil européen de printemps des 8 et 9 mars 2007, l'accent a été mis en grande partie sur l'industrie, notamment avec la mise en place d'un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, et d'un objectif de réduction des émissions d'au moins 20% dans l'UE d'ici à 2020. Par la suite, après ces premières séries d'actions ciblant davantage l'industrie, un important chemin à parcourir en matière de transport et de logement a été établi. Plusieurs orientations ont été prises en ce sens. En ce qui concerne le logement, certaines mesures présentées le 23 janvier 2008 par la Commission européenne dans le paquet « climat-énergie » intégrant les résultats du sommet de Bali, concernent directement ce secteur. En effet, si en mars 2007, l'efficacité énergétique était déjà au cœur des objectifs, impliquant ainsi que la performance énergétique des bâtiments soit améliorée, d'autres mesures proposées en janvier encouragent encore davantage le logement durable.

La mesure la plus innovante exige deux hausses en ce qui concerne la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique, une première hausse visant tous les Etats-membres, et une deuxième étant répartie entre les États européens selon leur PIB, toutes deux étant fixées à 5,75%. Ainsi, au total, les énergies renouvelables devraient augmenter leur part de 11,5% dans les énergies, contre 8,5% actuellement, ce qui permettrait d'atteindre la part des 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE fixée pour 2020. La Belgique devra ainsi faire passer sa part de renouvelable qui était de 2,2% en 2005 à 13% en 2020. Si certains estiment le potentiel belge

maximal à 8%<sup>3</sup>, et considèrent par conséquent l'objectif des 13% fixé par la Commission comme très coûteux, la disposition prévue par cette dernière autorisant à diriger les investissements dans les énergies renouvelables vers les lieux de production les plus rentables, devrait permettre de réaliser des économies. Cependant, le Ministre Paul Magnette a lui-même estimé qu'avec une politique volontariste, la Belgique pourrait produire ses 13% elle-même. En revanche, le pays n'échappera sans doute pas à la bataille entre Régions pour se répartir le quota à atteindre.

Face à ces exigences européennes et aux pouvoirs des régions belges, le gouvernement fédéral dispose d'une marge de manœuvre relativement réduite pour l'accompagnement et le soutien à la mise en place des politiques permettant d'atteindre les objectifs fixés, mais un champ d'action reste ouvert.

### ***1.3. Encourager la production et la consommation des énergies renouvelables***

Pour aider les Régions à respecter les engagements européens, le gouvernement fédéral peut agir à la fois sur la production et la consommation des énergies renouvelables. Au niveau de la production, il détient la compétence pour le développement des parcs éoliens offshore en mer du Nord, il est ainsi prévu de mettre en service prochainement trois fermes à éoliennes, correspondant aux projets C-Power, Eldespasco et Belwind. De plus, le Ministre Paul Magnette a affirmé son intention de développer davantage l'implantation d'éoliennes offshore en Mer du Nord<sup>4</sup>, et ainsi d'atteindre d'ici 2020, l'objectif d'au moins 200 MW installés. Par ailleurs, le gouvernement fédéral vient compléter l'action des Régions au niveau de la consommation domestique, puisque ces dernières sont compétentes pour la promotion des énergies renouvelables sur leur territoire respectif. Pour cela, le gouvernement fédéral met en place des réductions d'impôt, par exemple, afin d'encourager l'utilisation des panneaux photovoltaïques, des chauffe-eau solaires ou encore des systèmes basés sur la biomasse. Cette action du fédéral sur le renouvelable est complétée par celle

---

<sup>3</sup> <http://blogs.lesoir.be/empreinte-eco/2008/01/11/le-nouvel-effort-belge-apres-kyoto/>

<sup>4</sup> Discours d'ouverture, conférence organisée par PLS le 6 mars 2008 au Salon Batibouw.

menée en complément sur les énergies « classiques » ou fossiles et notamment sur la réduction de la facture énergétique.

#### ***1.4. Subventionner, réduire la facture énergétique***

Afin d'atteindre une réduction des émissions des gaz à effet de serre conséquente, il ne suffit pas de se concentrer sur l'emploi des énergies renouvelables, il faut avant tout s'habituer à réduire sa consommation en énergies fossiles. Pour cela, le gouvernement fédéral accorde en complément des primes régionales, des réductions d'impôts de 40% aux propriétaires et aux locataires qui investissent dans des systèmes économiseurs d'énergie, comme le remplacement ou l'entretien d'une chaudière, l'isolation du toit, l'installation de double vitrage ou encore la réalisation d'un audit énergétique, et l'un des plus efficaces de ces systèmes, la maison passive. Pour les ménages non imposables, il a été prévu un fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE), permettant aux particuliers, notamment les plus démunis, d'emprunter de l'argent afin de réaliser des investissements énergétiques dans leur domicile. Le principe du tiers investisseur permet également d'emprunter de l'argent afin de rendre son infrastructure « thermo efficiente » et de rembourser le prêt au moyen des économies réalisées avec les nouveaux équipements. Le gouvernement permet par exemple, dans le cadre du parc immobilier fédéral Fedesco, de profiter du système du tiers investisseur depuis trois ans. Enfin, des mesures d'urgence sont prévues afin d'aider les ménages qui ne peuvent plus faire face à leur facture énergétique, telles que le fonds social mazout, les tarifs sociaux privilégiés pour l'électricité et le gaz, ou la possibilité d'échelonner ses paiements pour le mazout de chauffage.

Ainsi, le gouvernement fédéral, même s'il ne détient qu'un quart des compétences en matière de logement durable, peut accompagner et coordonner le développement de ce dernier, mais également sensibiliser ou même donner une impulsion volontariste. Il semble que ce soit en effet la ligne que souhaite suivre le Ministre Paul Magnette qui prévoit de réunir dans un processus participatif l'ensemble des acteurs représentant les différents niveaux de pouvoir, les partenaires sociaux et la société civile, lors d'un « Printemps de



l'Environnement », qui devrait donner plus de cohérence au modèle belge afin de le faire progresser. Il est prévu lors de ce Printemps d'examiner les propositions fédérales, faites, entre autres, au niveau du Bureau Fédéral du Plan et de sa Task force « Développement durable », dont on traitera plus loin.

Il apparaît ainsi clairement une volonté émanant du fédéral en matière de logement durable, qui pourrait permettre d'ajuster les différentes politiques régionales. Cependant, cela est-il concrètement possible ? Les Régions peuvent-elles s'entendre autour d'intérêts supérieurs tels que l'environnement et la maîtrise de l'énergie, qui cachent cependant, on l'a vu, des mesures très ancrées dans le domaine économique et social ? Par ailleurs, si les projections théoriques du Bureau Fédéral du Plan servent en partie de matière à la réflexion du « Printemps » annoncé, peuvent-elles trouver une transcription réaliste dans la pratique ?

## **2. Planifier, proposer, extrapoler : les propositions du Bureau Fédéral du Plan**

### ***2.1. La méthode du backcasting***

Le Bureau Fédéral du Plan (BFP), organisme d'intérêt public, propose des études et des prévisions, notamment sur la question du logement, dans une perspective de développement durable. Il a ainsi formulé diverses propositions, au titre de son expertise scientifique, qu'il met à disposition des différents acteurs politiques et des interlocuteurs sociaux. Dans le cadre du 4<sup>ème</sup> rapport fédéral sur le développement durable, intitulé « Accélérer la transition vers un développement durable »<sup>5</sup>, deux pistes ont été mises en évidence pour atteindre « des objectifs de développement durable ambitieux »<sup>6</sup> d'ici 2050, en corrigeant les tendances actuelles en matière de consommation et de production en général, considérées par le BFP comme étant « insoutenables dans la durée parce qu'elles ont des

---

<sup>5</sup> <http://www.plan.be/overview.php?lang=fr&TM=41&IS=70>

<sup>6</sup> Idem

impacts négatifs pour les êtres humains, l'environnement et l'économie »<sup>7</sup>. La méthode employée, discutable, comme nous le verrons par la suite, est le « backcasting » qui consiste en la définition d'objectifs, qui devraient permettre d'aller d'un point de départ à un état futur souhaité. Il ne s'agit donc pas de **prévoir**, ce qui semble d'emblée fausser la faisabilité et l'effectivité des objectifs prévus, mais d'**énoncer** ce que l'on souhaite, et à partir de là, de changer la façon de voir le présent.

## **2.2. Deux scénarios, un même objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre**

En application de cette méthode, deux scénarios ont été élaborés, contenant des objectifs précis en matière de développement durable, dont beaucoup, comme l'éradication de la pauvreté ou la limitation du réchauffement global à 2°C, sont en lien avec le logement qui constitue un maillon déterminant dans la chaîne du développement durable. En effet, si en 1990, le logement produisait déjà 14% des émissions de gaz à effet de serre en Belgique, en 2005, il en produit 16%, ce qui représente une part importante des émissions totales. Cette augmentation résulte d'une réduction dans les autres secteurs, notamment dans l'industrie, alors que la part du logement est restée stable ou a eu tendance à augmenter. Face à ce constat, le BFP pose la problématique en ces termes : quel parc de logements souhaite-t-on pour 2050 ? En réponse, la consommation d'énergie pour le parc de 2050 a été évaluée à partir du type de logement (appartement ou maison, nombre de façades), de l'isolation thermique évaluée selon le niveau K et du système de chauffage. A partir de cette évaluation, deux scénarios, nommés Pyramide et Mosaïque, ont été élaborés, qui se différencient par l'évolution du contexte international (davantage de coopération internationale ou davantage de souveraineté nationale) et selon le progrès de l'organisation sociale et de la technique<sup>8</sup>. Les deux voies amèneraient à une réduction des émissions des gaz à effet de serre en Belgique de 70% entre 1990 et 2050. Dans le secteur du logement, la réduction proposée serait de 81% pour le scénario Pyramide (coopération internationale) et de 73% pour le scénario Mosaïque (souveraineté

---

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> [http://www.plan.be/press/press\\_det.php?lang=fr&TM=41&IS=67&KeyPub=625](http://www.plan.be/press/press_det.php?lang=fr&TM=41&IS=67&KeyPub=625) (Scénarios de développement durable: Pyramide et Mosaïque)

nationale). Cette diminution serait rendue possible en se concentrant sur le chauffage qui représente actuellement environ 80% des consommations d'énergie dans les logements. Les propositions faites par le BFP pour 2050 concernent principalement la composition du parc de logements, celui-ci devant comporter d'ici là 70% de maisons contre 30% d'appartements, ainsi que l'isolation, supposant que tous les logements construits soient isolés au niveau K20, et tous les logements rénovés au niveau K30. L'hypothèse faite pour arriver à ces fins suppose de doubler le nombre des constructions neuves, ainsi que celui des bâtiments rénovés, d'ici 2050. L'évolution dans le type de chaudières utilisées devrait permettre d'améliorer également la situation actuelle, les pompes à chaleur étant privilégiées dans les deux scénarios, cependant le scénario Pyramide préfère les chaudières à gaz à haut rendement, alors que le scénario Mosaïque met l'accent sur les réseaux locaux à gaz ou à hydrogène.

### ***2.3. Comment changer les tendances actuelles en matière de consommation ?***

Pour formuler ces propositions, le BFP a dégagé des tendances sociétales qui devraient influencer dans les années à venir les comportements et la consommation d'énergie en matière de logement, telles que l'individualisation, la diminution de la taille des ménages, le vieillissement, les flux migratoires ou encore l'évolution du niveau de vie. De même, les interactions entre les différents domaines des politiques peuvent influencer le domaine du logement, notamment celles produites dans le cadre de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des transports, de l'éducation ou de la recherche. L'importance attachée à ces facteurs, en particulier à l'éducation, nécessaire par exemple pour savoir comment utiliser un logement durable, ou au niveau de vie, pouvant se traduire par une réduction d'impôts pour ceux faisant le choix de construire énergétique, et aux « petits » facteurs, comme la possibilité d'attacher un vélo devant chez soi, est la clef de la réussite pour le logement durable, le défi se situant davantage dans l'organisation sociale que dans l'état des techniques, selon le BFP.

## **2.4. Utopisme ou réalisme ?**

Cependant, cette approche, qui se veut une information utile à la prise de décision, semble relever davantage de l'utopie que du réalisable. En effet, la méthode du backcasting ne considère pas la réalité présente et ses défauts pour ensuite les améliorer, mais part d'un futur rêvé pour améliorer la situation actuelle. Si cette méthode permet de tirer les objectifs vers le haut, elle ne prend pas toujours suffisamment en compte les limites conjoncturelles pouvant survenir, comme le font au contraire les prévisions, ou bien elle n'attache pas suffisamment d'importance au temps, nécessaire aux mutations profondes, qui, lui, est inclus dans les recommandations. Ainsi, le manque de place pour construire de nouveaux logements, et notamment des maisons, s'oppose à ces propositions. De plus, la réduction d'impôt devant influencer de façon favorable le niveau de vie et le rapport au logement durable, ne concerne que les gens gagnant déjà un certain montant de revenus, ce qui semble rendre la mesure peu profitable aux revenus les plus faibles, qui ont, par définition, le plus besoin d'être sensibilisés et aidés financièrement pour investir dans ce type de logement.

## **Bilan et perspectives**

On le voit, le pouvoir fédéral accorde des réductions fiscales, encourage les énergies renouvelables, planifie à long terme et évalue les politiques mises en place relativement aux objectifs fixés. Cependant, le rôle de coordinateur, voire de moteur, qu'il souhaite incarner n'est pas toujours bien perçu par les Régions, celles-ci tenant à être consultées avant toute prise d'initiative. Le « Printemps de l'Environnement » a pour but d'ajuster les politiques environnementales des différents niveaux de pouvoir concernés, mais pour cela, l'implication des Régions est essentielle. Il semble clair que tout progrès passe par la concertation avec les Régions, même si cela devra prendre plus de temps. D'aucuns estiment par conséquent que le Bureau Fédéral du Plan ne pourrait donc pas faire l'économie d'un examen approfondi de la réalité et de la situation propre à chaque région, avant de proposer des initiatives nouvelles. Les normes déjà mises en place au niveau des Régions, les expériences menées en matière de

logement durable peuvent par contre être valorisées par un travail de sensibilisation auprès du grand public, que la fonction fédérale peut mettre en œuvre. Connaître ses limites tout en essayant de réunir autour de l'enjeu déterminant que représente le logement durable en matière d'environnement, telle est la mission délicate, mais riche en perspectives, que le gouvernement belge tente de mener.

### **Pour en savoir plus :**

- Cabinet du Ministre du Climat et de l'Énergie  
<http://www.magnette.fgov.be/>
- Bureau Fédéral du Plan  
<http://www.plan.be/>
- Brochure d'information "Déduction pour investissement" disponible sur le site portail du Service public fédéral Finances  
<http://minfin.fgov.be>
- Base de données fiscales fédérale (pour s'informer sur les déductions d'impôt)  
<http://www.fisconet.fgov.be>
- Service public fédéral (Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement)  
[https://portal.health.fgov.be/portal/page?\\_pageid=198,9830502&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](https://portal.health.fgov.be/portal/page?_pageid=198,9830502&_dad=portal&_schema=PORTAL)