

Faire avancer la rénovation au Luxembourg – programme en 9 points pour renforcer la construction dans le parc immobilier existant

Le Mouvement Ecologique et l'Oekozenter Pafendall s'engagent à mettre davantage l'accent sur le parc immobilier existant au Luxembourg dans le sens d'une utilisation durable des ressources et d'une réduction des émissions grises dans le secteur de la construction. La préservation et le développement des bâtiments existants ainsi que la densification facilitée du parc immobilier constituent des leviers essentiels pour créer des espaces de vie (supplémentaires) sans entraîner de consommation supplémentaire de surfaces.

Le fait est que, selon les estimations, entre 5 et 10 % des bâtiments des communes luxembourgeoises sont vacants. Ce potentiel est jusqu'à présent insuffisamment exploité. La réactivation et la rénovation des bâtiments existants constituent donc non seulement un élément central de la protection des ressources et du climat, mais aussi une contribution essentielle à la lutte contre la pénurie de logements et aux problèmes du secteur de la construction.

Il est donc d'autant plus incompréhensible que le discours politique et public continue de se concentrer fortement sur les nouvelles constructions au lieu de mobiliser systématiquement le potentiel considérable du parc immobilier existant.

Les bâtiments vacants ont de nombreux effets négatifs : ils nuisent à l'image de la localité et de la ville, peuvent causer des problèmes de sécurité et d'hygiène et, surtout, entraînent la non-utilisation de logements existants. Cela est irresponsable, surtout en période de pénurie aiguë de logements.

Les causes de la vacance sont multiples, et les mesures visant à la réduire doivent donc être tout aussi variées : elles vont du cadre juridique aux instruments fiscaux, tels qu'une réforme de la taxe foncière ou une taxe sur les logements vacants, en passant par des mesures de soutien ciblées pour la rénovation et la réactivation de ces bâtiments.

La promotion des rénovations, à commencer par la suppression des obstacles juridiques, financiers et administratifs existants, doit donc faire l'objet d'une attention politique beaucoup plus grande et être mise en œuvre rapidement. Cela s'impose non seulement du point de vue de la politique du logement, mais aussi pour des raisons de protection du climat et des ressources.

De nombreuses études européennes montrent que les **émissions grises d'un bâtiment neuf** se situent généralement entre plusieurs centaines d's et plus de 1 000 kg d'équivalent CO₂ par mètre carré, selon le type de construction. En comparaison, la préservation et la rénovation des bâtiments existants permettent généralement d'éviter entre 50 % et 75 % de ces émissions. Cette différence est particulièrement importante dans le contexte des objectifs climatiques fixés pour 2050.

Tant le **Plan intégré énergie-climat (PNEC) luxembourgeois** que la **directive européenne EPBD** (Energy Performance of Buildings Directive) prévoient une réduction significative des émissions grises dans le secteur du bâtiment d'ici 2050. Ces objectifs ne peuvent être atteints que si la rénovation et la transformation sont systématiquement privilégiées par rapport à la démolition et à la construction neuve. Le plan national pour la gestion des déchets et des ressources souligne également l'importance d'une gestion responsable du parc immobilier existant et de la prévention des déchets de construction.

Enfin, **les rénovations offrent d'autres avantages structurels par rapport aux nouvelles constructions** : les bâtiments existants sont généralement déjà raccordés aux infrastructures communales,

l'utilisation supplémentaire de surfaces peut être évitée, les conflits d'utilisation liés aux nouvelles affectations sont réduits et les sites existants sont souvent mieux desservis par les transports publics que les nouvelles zones d'habitation.

Enfin, si les conditions cadres sont réunies, les bâtiments existants peuvent être abordés et mis en œuvre assez rapidement par rapport à divers projets de construction neuve. Cela permet de **mobiliser** beaucoup plus rapidement **des logements supplémentaires**, avec les **emplois** qui y **sont associés**.

Sans une priorité systématique accordée à la rénovation et au développement du parc immobilier existant, ni les objectifs climatiques nationaux ni une politique durable en matière de logement ne peuvent être atteints. L'accent mis actuellement par le débat public et politique sur les nouvelles constructions est insuffisant, car il ne tient pas suffisamment compte du potentiel considérable du parc immobilier existant en termes de préservation des ressources, de protection du climat et de création rapide de logements. Une réorientation stratégique en faveur de la construction dans le parc immobilier existant est donc nécessaire.

Avec ce programme en 8 points, qui repose notamment sur une série d'échanges avec des acteurs du secteur de la construction, le Mouvement Ecologique et l'OekoZenter Pafendall souhaitent contribuer à faire progresser de manière ciblée la rénovation et la construction dans le parc immobilier existant au Luxembourg et à mobiliser efficacement le potentiel existant.

La rénovation et la transformation du parc immobilier existant ne sont pas un aspect secondaire, mais un élément central pour surmonter la crise du logement au Luxembourg.

Cela nécessite un ensemble cohérent d'instruments : d'un système réglementaire amélioré à un travail de sensibilisation cohérent, en passant par des aides financières optimisées.

1. La transformation avant la construction : prendre des décisions respectueuses du climat et des ressources

Jusqu'à présent, lorsqu'on parlait de l'efficacité énergétique des bâtiments, on se concentrerait principalement sur la consommation d'énergie ultérieure lors de leur exploitation. Cependant, **l'énergie grise, ou les émissions grises qui y sont associées**, revêtent également une importance capitale pour l'impact climatique réel de la construction. Celles-ci comprennent les émissions provenant de la fabrication des matériaux de construction, du processus de construction, de l'entretien, ainsi que de la démolition et de l'élimination.

Dans ce contexte, la directive européenne EPBD (Energy Performance of Buildings Directive) révisée en 2024 oblige les États membres à calculer le **potentiel de réchauffement climatique** d'un bâtiment **tout au long de son cycle de vie** et à le mentionner dans le certificat de performance énergétique à partir de 2030 pour tous les bâtiments neufs, et donc indirectement aussi pour les bâtiments de remplacement après démolition. Pour la première fois au niveau européen, il est ainsi reconnu et prescrit que la protection du climat dans le secteur du bâtiment ne peut être assurée uniquement par la consommation d'énergie pendant l'exploitation, mais qu'une approche holistique couvrant l'ensemble du cycle de vie d'un bâtiment est nécessaire.

En outre, tous les États membres doivent présenter, **au plus tard en 2027, une feuille de route nationale** dans laquelle ils exposent comment les émissions du cycle de vie du secteur du bâtiment doivent évoluer d'ici 2050 et quelles valeurs maximales autorisées ou cibles seront utilisées à l'avenir.

- Dans l'optique d'une décarbonisation efficace du secteur de la construction au Luxembourg, il est donc nécessaire **d'ancrer de manière contraignante** une **approche holistique du cycle de vie** non seulement pour les nouvelles constructions, mais aussi **pour la déconstruction ou la démolition des bâtiments**. Dans le cadre des permis de démolition, il convient de vérifier systématiquement si la conservation ou la transformation d'un bâtiment existant permet de réaliser des économies de CO₂ significatives par rapport à une nouvelle construction et si la nouvelle utilisation prévue peut être conciliée avec la structure existante du bâtiment. Plusieurs pays européens, tels que la France, les Pays-Bas ou le Danemark, ont déjà commencé à utiliser les analyses du cycle de vie comme **base de décision**, et la conservation des bâtiments existants est de plus en plus considérée comme une option de politique climatique. Au Luxembourg, un débat ouvert devrait avoir lieu pour déterminer si une telle réglementation serait également appropriée et nécessaire au Luxembourg.

2. Nouvelle réglementation dans le cadre du code de la construction harmonisé – distinction entre construction neuve et transformation

Dans le cadre de la stratégie gouvernementale « *Méi a méi seier bauen* », il est prévu de remplacer les règlements de construction applicables jusqu'à présent au niveau communal – qui reposent en partie sur un *règlement type* du ministère de l'Intérieur – par un règlement national contraignant sur des points essentiels. Le ministère de l'Intérieur travaille actuellement à l'élaboration de cette réglementation nationale.

L'élaboration d'un code national de la construction offre ainsi une occasion unique d'aligner pour la première fois systématiquement le code de la construction sur les exigences de la directive européenne EPBD et les objectifs climatiques nationaux.

Dans ce contexte, il apparaît toutefois que tant le *règlement type sur les bâties* existant que la grande majorité des règlements communaux contiennent de nombreuses dispositions qui compliquent inutilement les rénovations dans le parc immobilier existant.

Un problème central réside dans le fait que les **réglementations en vigueur** ne font **aucune distinction entre les nouvelles constructions et les transformations**, sans tenir compte du fait que de nombreux bâtiments existants ont été construits selon des normes architecturales et normatives antérieures. Dans la pratique, cela signifie que même pour des transformations mineures, un catalogue d'exigences s'applique qui correspond en fait à celui d'une nouvelle construction. En raison de l'importance des coûts, y compris financiers, la conséquence est souvent la démolition plutôt que la rénovation (). L'application actuelle du code de la construction est donc en contradiction avec les objectifs de la politique climatique au niveau national et européen, car elle incite structurellement à la démolition et à la reconstruction, ce qui entraîne une augmentation des émissions grises.

Un exemple représentatif d'autres illustre particulièrement bien cette problématique : de nombreux bâtiments existants ont une hauteur sous plafond de 2,50 m, alors que le *règlement-type sur les bâties* exige aujourd'hui une hauteur minimale de 2,55 m. Si un tel bâtiment est transformé, par exemple en abattant un mur pour relier deux pièces, dans les cas extrêmes, tous les plafonds devraient être retirés et remplacés par des plafonds plus hauts de cinq centimètres. Une telle intervention est disproportionnée tant sur le plan architectural que financier et entraîne souvent d'autres adaptations au niveau des escaliers, des ouvertures de façade ou des balustrades. Dans ces conditions, il est

compréhensible que les maîtres d'ouvrage considèrent la démolition d'un bâtiment comme une option plus économique.

Des difficultés similaires apparaissent lorsque les exigences actuelles en matière **d'isolation acoustique ou de statique** sont appliquées de manière générale aux bâtiments anciens. Dans de nombreux cas, il est possible de trouver des solutions appropriées et efficaces pour les bâtiments existants, qui permettent d'améliorer la situation sans appliquer les normes applicables aux nouvelles constructions.

Dans ce contexte, les exigences suivantes se posent :

- Le code de la construction ne doit plus appliquer les critères applicables aux nouvelles constructions aux bâtiments existants, mais doit prévoir **des règles claires et différenciées entre les nouvelles constructions et les transformations** pour le **traitement des bâtiments existants**. Les transformations dans les bâtiments existants doivent être facilitées par des spécifications adaptées et bénéficier d'une protection appropriée. Une telle protection des bâtiments existants est également un levier central pour réduire les émissions grises, car elle favorise systématiquement la préservation des structures existantes par rapport à la démolition et à la construction neuve. Cela va également dans le sens de la protection des ressources.
- Pour cela, il est nécessaire **d'introduire un paragraphe spécifique fen concernant les bâtiments existants**. Celui-ci devrait clairement stipuler que, pour les bâtiments existants, les exigences en vigueur au moment de leur construction restent applicables, dans la mesure où cela ne porte pas atteinte aux objectifs fondamentaux de protection du code de la construction (par exemple, la sécurité, la santé, la protection contre les incendies). Une telle réglementation générale garantirait la sécurité juridique et éviterait que les transformations ne puissent être réalisées que sur la base de dérogations individuelles.

Également sur ce thème :

Accessibilité

- Étant donné que les dispositions relatives à l'accessibilité dans les immeubles collectifs sont déjà régies par la loi du 7 janvier 2022, ces **aspects** devraient être **supprimés du code de la construction** afin d'éviter les doubles réglementations et une complexité supplémentaire.

Prescriptions en matière de protection contre les incendies

Dans *le règlement-type sur les bâties existant*, les prescriptions en matière de protection contre les incendies ne sont jusqu'à présent liées ni à une taille minimale des bâtiments ni à un nombre minimal d'unités d'habitation. Étant donné que les prescriptions en matière de protection contre les incendies sont en principe basées sur le temps d'évacuation nécessaire des occupants, il est clair que les mêmes exigences ne peuvent s'appliquer aux maisons individuelles qu'aux immeubles collectifs.

- Il est donc nécessaire de définir clairement **à partir de quand un avis des pompiers** doit être demandé et quelles sont **les exigences en matière de protection contre les incendies** à respecter. Une différenciation en fonction de la taille du bâtiment ou du nombre d'unités d'habitation est nécessaire afin d'éviter des travaux de construction inutiles et des coûts supplémentaires ; cela est d'ailleurs également considéré comme judicieux par la CGDIS.

3. Faciliter la densification des bâtiments existants

La densification des bâtiments existants est l'un des leviers les plus efficaces pour créer **rapidement des logements supplémentaires**. Cela permet en outre d'éviter d'imperméabiliser de nouvelles surfaces ou de développer des infrastructures supplémentaires coûteuses dans le paysage. La surélévation, l'aménagement des combles, l'installation d'appartements indépendants ou les changements d'affectation permettent de développer les bâtiments et les quartiers existants, de mieux exploiter les infrastructures existantes et, dans le même temps, de limiter l'étalement urbain.

Dans la pratique, ce potentiel est toutefois insuffisamment exploité. Comme nous l'avons déjà indiqué, les transformations et les mesures de densification sont souvent soumises à l'ensemble des exigences applicables à une nouvelle construction en vertu du *règlement-type sur les bâties* actuellement en vigueur. Cette égalité de traitement entre les constructions neuves et les rénovations méconnaît les réalités architecturales et structurelles du parc immobilier existant et conduit à ce que même des interventions limitées entraînent des coûts disproportionnés en termes de construction, de planification et de financement. **Les coûts supplémentaires et les incertitudes qui en résultent rendent souvent les projets de densification peu attractifs ou économiquement irréalisables pour les propriétaires et les investisseurs.**

En conséquence, des mesures judicieuses sur le plan architectural et souhaitables sur le plan urbanistique ne sont pas mises en œuvre ou, dans le pire des cas, la démolition des bâtiments existants apparaît comme une alternative prétendument plus simple. La réglementation actuelle va ainsi à l'encontre des objectifs de la politique du logement ainsi que des objectifs en matière de protection du climat et des ressources, car la démolition et la reconstruction entraînent généralement des émissions grises nettement plus élevées.

- Dans ce contexte, il est nécessaire d'établir une **distinction claire entre les nouvelles constructions et les transformations** : les surélévations, l'ajout d'unités d'habitation supplémentaires ou les changements d'affectation dans les bâtiments existants devraient être facilités de manière ciblée, en continuant d'appliquer aux bâtiments existants les **exigences en matière de droit de la construction en vigueur au moment de leur construction**. En complément, seules les exigences ponctuelles et impératives nécessaires pour garantir les objectifs de protection essentiels – tels que la sécurité des constructions, la protection contre les incendies ou la santé – devraient être imposées. Une telle réglementation garantirait la sécurité juridique, encouragerait les investissements dans la densification et favoriserait systématiquement la préservation du patrimoine bâti existant par rapport à la démolition et à la construction neuve.

4. Dispositions PAG / PAP : faciliter la transformation

Les dispositions de la PAG et de la PAP compliquent également les rénovations énergétiques et la densification des bâtiments existants.

Assouplir les règles de distance en faveur des travaux d'isolation

Dans les plans d'urbanisme en vigueur, par exemple, les distances latérales entre les bâtiments et les terrains voisins sont généralement fixées entre 2,50 et 3,00 m. Ces prescriptions rigides ont pour conséquence que les mesures de rénovation énergétique du parc immobilier existant, en particulier la pose ultérieure d'une isolation extérieure, ne sont souvent pas possibles ou seulement de manière limitée. Même une faible augmentation de l'épaisseur de l'isolation peut entraîner un dépassement

de la distance minimale prescrite, bien que la mesure serve exclusivement à améliorer l'efficacité énergétique et n'entraîne aucune utilisation supplémentaire ni densification de la construction.

- Étant donné qu'une isolation des murs extérieurs d'environ 25 à 30 cm permet déjà d'obtenir de très bonnes améliorations énergétiques, les **règles de distance applicables aux mesures d'isolation ultérieures sur son propre terrain** devraient être assouplies. Concrètement, une réduction des distances réglementaires pouvant aller jusqu'à 10 % devrait être autorisée, à condition que cela serve exclusivement à la rénovation énergétique et n'ait pas d'effets négatifs sur les terrains voisins.

Adapter la clé de répartition des places de stationnement dans les bâtiments existants conformément à la réglementation PAP nouveaux quartiers (QN)

Un autre obstacle majeur à la densification des bâtiments existants résulte du nombre minimum de places de stationnement par unité d'habitation fixé dans le plan d'aménagement général (PAG). Ces clés de répartition forfaitaires des places de stationnement sont généralement basées sur les nouvelles constructions et partent du principe que les terrains sont idéaux (). Or, ces conditions ne sont souvent pas réunies dans le parc immobilier existant : les terrains sont plus petits, déjà construits ou ne permettent pas la création de places de stationnement supplémentaires en raison de leur emplacement et de leur topographie.

Dans la pratique, cela conduit à l'échec de mesures pourtant judicieuses sur le plan architectural et souhaitables sur le plan urbanistique, telles que l'aménagement d'un grenier, la création d'un appartement indépendant ou la conversion d'espaces existants en logements, car il n'est pas possible de fournir la preuve mathématique requise en matière de places de stationnement. La densification est ainsi empêchée dans les faits, alors qu'elle n'entraîne ni consommation supplémentaire de surfaces ni nécessité de développer de nouvelles infrastructures. Cela est en contradiction flagrante avec les objectifs nationaux en matière de politique du logement, de climat et d'économie des surfaces.

À cela s'ajoute le fait que les prescriptions rigides en matière de places de stationnement ne répondent plus aux besoins réels de mobilité de nombreux ménages, en particulier dans les zones bien desservies par les transports publics ou dans les formes d'habitat qui misent délibérément sur une réduction du trafic individuel motorisé. L'obligation de créer des places de stationnement supplémentaires peut même s'avérer contre-productive dans ce cas, car elle génère un trafic supplémentaire et augmente les coûts de construction. La possibilité de « racheter » cette obligation, pratiquée dans différentes communes, ne constitue pas non plus une solution. En effet, elle conduit finalement à pénaliser financièrement les personnes qui n'ont pas besoin de ces places de stationnement.

- Dans ce contexte, il est approprié d'appliquer **de manière cohérente les instruments existants visant à assouplir la clé de répartition des places de stationnement au parc immobilier existant** :

Le principe déjà établi dans le PAP NQ, qui consiste à réduire la clé de répartition des places de stationnement en présentant un concept de mobilité cohérent s'écartant du PAG, devrait également être rendu possible dans le PAP QE (quartiers existants). Cela permettrait de prendre en compte des solutions adaptées au site et de faciliter de manière ciblée la densification du parc immobilier existant sans subir d'inconvénients en termes de circulation ou d'urbanisme.

5. Poursuivre la réforme des instruments de soutien et de financement pour la rénovation du parc immobilier existant

Maintien de l'éligibilité à la prime climatique, même si les exigences minimales ne peuvent être satisfaites sur le plan architectural

L'éligibilité des mesures d'isolation des murs extérieurs est actuellement liée à l'atteinte de certaines valeurs minimales d'isolation, qui résultent de la conductivité thermique du matériau isolant utilisé et de l'épaisseur d'isolation réalisée. L'utilisation de matériaux isolants de haute qualité à faible conductivité thermique permet en principe de réduire l'épaisseur d'isolation requise. Dans la pratique, cependant, cette approche se heurte souvent à des limites structurelles et juridiques évidentes dans les bâtiments existants.

Ainsi, pour des raisons architecturales ou techniques, il peut être impossible, en particulier dans les bâtiments existants, d'atteindre l'épaisseur d'isolation requise pour bénéficier d'une aide financière en raison de règles de distance, de contraintes liées à la protection des monuments historiques ou de spécifications urbanistiques. Dans ces cas, le fait de lier strictement la subvention à une valeur cible fixe conduit soit à l'abandon total de mesures énergétiques judicieuses, soit à leur non-éligibilité malgré un besoin d'investissement considérable.

Cette réglementation est donc en contradiction avec l'objectif de la politique climatique qui consiste à améliorer **progressivement l'efficacité énergétique du plus grand nombre possible de bâtiments existants**. Même une mesure d'isolation qui n'atteint pas complètement la valeur optimale théorique peut, dans la pratique, permettre de réaliser des économies d'énergie considérables et représente souvent le progrès maximal réalisable, en particulier dans les bâtiments existants.

- Dans les cas avérés où la valeur d'isolation minimale requise n'est pas atteignable pour des raisons architecturales, techniques ou juridiques, l'éligibilité à l'aide devrait néanmoins être maintenue, à condition que **l'épaisseur d'isolation maximale techniquement réalisable** soit atteinte. Ce n'est pas seulement l'atteinte d'une épaisseur d'isolation minimale qui devrait être déterminante, mais l'amélioration énergétique réellement obtenue dans le cadre des possibilités architecturales existantes.

Préfinancement des mesures de rénovation énergétique dans le cadre du bonus climatique

Toutefois, le taux actuel de rénovation des bâtiments résidentiels au Luxembourg, qui n'est que de 0,7 à 1 %, est nettement inférieur à l'objectif national de 3 % par an. Étant donné qu'une grande partie des bâtiments résidentiels ont été construits avant les années 1990 et présentent donc des pertes énergétiques élevées, cela constitue un obstacle majeur à la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques dans le secteur du bâtiment.

Le projet pilote « *Zesumme renovéieren* » (Differdange rénové), qui prévoit la rénovation énergétique d'un quartier de Differdange, a clairement montré que le principal obstacle à une rénovation complète n'est pas le manque de savoir-faire technique, mais le financement, en particulier pour les ménages à faibles ou moyens revenus. Les investissements initiaux élevés découragent de nombreux propriétaires, même si les rénovations énergétiques seraient rentables à long terme.

Pourtant, les avantages sont évidents : la rénovation des bâtiments inefficaces sur le plan énergétique réduit durablement les frais de chauffage, protège les ménages contre la hausse des prix de l'énergie et réduit considérablement les émissions de CO₂ du parc immobilier. Conformément à l'approche « *Worst First* » (*les plus mauvais d'abord*) de la directive européenne sur les bâtiments EPBD, la priorité devrait donc être donnée à la rénovation des bâtiments présentant les pires performances énergétiques. C'est précisément là que le potentiel d'économies – tant sur le plan écologique que social – est le plus important. Dans le même temps, cette approche contribue de manière significative

à la lutte contre la précarité énergétique, car elle soulage de manière ciblée les ménages particulièrement touchés par les coûts élevés de l'énergie.

Pour surmonter efficacement les obstacles structurels, il ne suffit pas d'augmenter les taux de subvention ou de proposer des services de conseil supplémentaires. Il faut plutôt opérer un **changement de paradigme dans la conception des instruments de financement**, car le préfinancement n'est pas un coût supplémentaire, mais une accélération des subventions existantes.

- Il est donc urgent que les maîtres d'ouvrage et les propriétaires de projets de rénovation énergétique ne soient plus obligés d'avancer les frais. Au lieu de cela, le nouveau programme de subventions « Klima-Bonus » devrait prévoir un **préfinancement public ou un mécanisme d'avance** qui prendrait en charge tout ou partie des coûts éligibles à l'avance. Une telle réglementation permettrait notamment aux ménages à faibles revenus d'accéder à la rénovation énergétique, augmenterait considérablement le taux de rénovation et contribuerait efficacement à la réalisation des objectifs sociaux et climatiques.

Combler le déficit de financement entre les programmes de subvention et l'octroi de crédits

Outre l'absence de préfinancement, il existe un autre obstacle structurel majeur aux rénovations énergétiques dans les bâtiments existants, qui n'a pas été suffisamment pris en compte jusqu'à présent sur le plan politique : un déficit de financement entre les programmes d'aide publique destinés aux ménages à faibles revenus et les critères d'octroi de crédit des banques.

Des programmes tels que la *Prime d'amélioration* s'adressent spécifiquement aux ménages à faibles revenus et constituent un instrument de politique sociale important. Dans la pratique, on constate toutefois qu'un **nombre croissant de ménages se retrouvent pris entre deux systèmes** : ils disposent d'un revenu supérieur aux plafonds d'éligibilité, mais ne satisfont pas aux exigences de solvabilité des banques en raison de leurs ressources propres limitées. Ces ménages gagnent en fait « trop pour bénéficier d'une aide, mais trop peu pour obtenir un crédit ».

Il en résulte un **retard structurel dans les investissements dans le parc immobilier** : des rénovations énergétiquement judicieuses et économiquement rentables ne sont pas réalisées, alors qu'elles permettent de réduire les coûts énergétiques à long terme, de prévenir la précarité énergétique et de contribuer de manière significative aux objectifs climatiques et énergétiques.

Cette problématique est étroitement liée à la nécessité d'un préfinancement, mais va au-delà. Même avec des taux d'aide attractifs, les rénovations ne peuvent être mises en œuvre si l'accès à l'aide et au financement par crédit n'est pas possible.

- Pour combler efficacement cette lacune, des instruments ciblés sont nécessaires **afin de mieux coordonner la politique de subventionnement et l'octroi de crédits**. Outre les garanties publiques ou les prêts publics à taux réduit, les critères d'éligibilité devraient également tenir davantage compte de la situation réelle des ménages en matière de crédit et de revenus. L'objectif doit être de concevoir les aides à la rénovation de manière à ce qu'elles ne se heurtent pas à des limites de revenus formelles, mais qu'elles permettent de surmonter les obstacles financiers réels et d'offrir ainsi à de larges couches de la population l'accès à la rénovation énergétique des bâtiments existants.

6. Extension du taux de TVA fortement réduit

Le droit au taux de TVA fortement réduit (3 % TVA Logement) est actuellement supprimé dès qu'un logement supplémentaire, par exemple sous la forme d'un appartement indépendant, est créé dans un immeuble existant. Compte tenu des dimensions minimales légales applicables aux logements, cette réglementation ne constitue toutefois pas un instrument efficace pour garantir la qualité du logement, mais plutôt un obstacle à la création de logements supplémentaires dans le parc immobilier existant. Les exigences minimales existantes garantissent déjà qu'aucun logement disproportionnellement petit ou de qualité insuffisante ne soit créé, ce qui exclut le risque d'une création spéculative d'unités d'habitation extrêmement petites.

Dans un contexte de pénurie aiguë de logements, la conception actuelle du système de TVA semble donc contre-productive. Au lieu d'encourager la création de logements supplémentaires de qualité dans le parc immobilier existant, la **création de nouveaux logements** est **en fait associée à des désavantages financiers**. De plus, le taux de TVA fortement réduit, dans sa forme actuelle, **n'a pas d'effet incitatif ciblé en faveur de la construction dans le parc immobilier existant**, car il s'applique de la même manière aux nouvelles constructions et aux rénovations et n'incite donc pas à rénover les bâtiments existants plutôt qu'à les démolir et à en construire de nouveaux.

Or, on sait à quel point ces incitations financières sont importantes pour influencer les décisions comportementales. Il en résulte les suggestions suivantes :

- Le **droit au taux de TVA fortement réduit** (3 % TVA Logement) devrait également être maintenu lorsqu'un **logement supplémentaire** est créé dans un immeuble **résidentiel** existant, afin de ne plus pénaliser financièrement la création de logements dans le parc immobilier existant.
- Afin de promouvoir de manière ciblée la construction dans le parc immobilier existant, il convient d'introduire, à l'instar des réglementations en vigueur en Belgique, un **taux de TVA réduit** qui favorise explicitement les mesures de rénovation et de transformation et ait ainsi un effet incitatif clair en faveur de la construction dans le parc immobilier existant.

Augmenter le plafond de l'exonération fiscale

Le montant fixé pour le plafonnement du crédit d'impôt a plus de 30 ans et n'a pas été ajusté depuis . Il est évident que ce montant n'est plus proportionnel aux coûts encourus (exonération fiscale maximale de 50 000 euros pour des dépenses de 350 000 euros, qui peuvent être atteintes assez rapidement dans le cas d'une rénovation importante).

- L'**abattement fiscal** doit être adapté à l'évolution des prix et **considérablement augmenté**.

7. Avancer rapidement sur la taxe sur les logements vacants et la réforme de l'impôt foncier

Ce n'est pas sans raison que l'introduction d'une taxe sur les logements vacants ainsi que la réforme de l'impôt foncier constituent un élément central de l'accord de coalition :

« Impôt foncier et impôt à la mobilisation de terrain

Les travaux en vue de la réforme de l'impôt foncier, de l'introduction d'un impôt national sur les logements non occupés et de la mobilisation des terrains seront poursuivis à la lumière des avis des organes consultés et finalisés dans les meilleurs délais.

Les recettes de l'impôt foncier resteront des recettes communales. Afin de mobiliser davantage de terrains et de logements non occupés dans un contexte de crise, le niveau de taxation sera revu à la hausse et sa mise en place accélérée.

Le Gouvernement veillera à ce que le cadastre vertical soit effectivement mis en place dans l'ensemble du pays. Un registre national des bâtiments et des logements sera ensuite instauré pour l'enregistrement des logements occupés et non occupés et pour le calcul de l'impôt sur les logements vacants. »

ainsi que :

« En outre des mesures mises en place à court terme, les travaux relatifs à la réforme de l'impôt foncier, à l'introduction d'un impôt national sur les logements non occupés et à la mobilisation des terrains seront poursuivis à la lumière des avis des organes consultés et seront achevés dans les meilleurs délais.

Un registre des logements non occupés sera mis en place. Pour mobiliser davantage de terrains et de logements non occupés dans un contexte de crise, le niveau de taxation sera revu à la hausse et sa mise en place accélérée. »

(Accord de coalition, p. 44)

Dans le cadre d'une stratégie globale visant à promouvoir la rénovation et à mobiliser des logements supplémentaires, les instruments fiscaux constituent un levier central. Correctement conçus, ils peuvent influencer de manière déterminante les décisions d'investissement et produire des effets d'orientation ciblés.

Combinée à des conditions juridiques et financières améliorées, une taxe sur les logements vacants peut démontrer son efficacité pour inciter les propriétaires à remettre sur le marché des logements inoccupés. Elle déploie pleinement ses effets lorsqu'elle s'inscrit dans un ensemble cohérent de mesures.

La réforme de l'impôt foncier revêt également une importance décisive dans ce contexte. Elle touche à des questions centrales telles que la densification du bâti ainsi que la taille et l'usage des unités de logement existantes, et constitue ainsi un mécanisme de pilotage essentiel pour le développement du parc de logements.

- Les travaux du ministère de l'Intérieur relatifs à la réforme de l'impôt foncier ainsi qu'à l'introduction d'une taxe efficace sur les logements vacants doivent être poursuivis avec diligence et ancrés comme élément central d'une stratégie cohérente de rénovation et de mobilisation du logement.
- Par ailleurs, les communes devraient être tenues d'identifier de manière systématique et rapide les logements vacants sur la base de critères clairement définis et uniformes, afin de créer une base de données transparente permettant la mise en œuvre de mesures ciblées.

8. Rôle des pouvoirs publics : sécuriser le logement existant plutôt que se limiter à construire du neuf

Il est clair que les pouvoirs publics doivent devenir nettement plus actifs dans la gestion de la crise du logement. Il ne suffit pas d'initier des projets de construction neuve. L'État et les communes devraient davantage acquérir des bâtiments existants, les rénover, les transformer et les intégrer dans le parc de logements à vocation sociale et d'intérêt général.

Un regard vers Vienne montre ce qui est possible : environ 30 % des logements locatifs y appartiennent aux pouvoirs publics. Au Luxembourg, en revanche, la part des logements locatifs publics s'élève à peine à 2 %. Ce faible parc limite considérablement la capacité d'action de l'État et renforce la dépendance vis-à-vis du marché privé.

Le domaine de la rénovation permet précisément de combiner deux objectifs centraux : l'extension ciblée du parc public ou d'intérêt général et la mise en œuvre de rénovations exemplaires avec une empreinte carbone nettement réduite par rapport à la construction neuve. Les pouvoirs publics devraient assumer ici un double rôle – en tant qu'acteur de la politique du logement et en tant que précurseur en matière de politique climatique.

La fonction d'exemplarité des pouvoirs publics doit être renforcée de manière systématique, notamment par la planification et la mise en œuvre ciblées de projets innovants de transformation, de rénovation et de densification du bâti existant au sein des bâtiments étatiques et communaux, accompagnés d'une communication et d'une information transparentes auprès du public.

· Il est nécessaire de définir un objectif politique clair visant à développer progressivement le parc de logements public ou d'intérêt général par l'acquisition, la rénovation et la densification du bâti existant. Parallèlement, les projets publics de construction et de rénovation devraient être systématiquement alignés sur des critères ambitieux en matière de CO₂ et de cycle de vie, afin d'assumer de manière crédible le rôle exemplaire de l'État en matière de protection du climat et des ressources.

9. Promouvoir la sensibilisation de manière ciblée

Le débat public et politique sur la construction de logements est actuellement fortement axé sur les nouvelles constructions. Cette perception unilatérale conduit à accorder une importance sociale et économique nettement moindre à la rénovation et au développement du parc immobilier existant, alors que c'est précisément là que réside un potentiel considérable pour la création de logements supplémentaires, la protection du climat et des ressources ainsi que le développement durable des zones urbaines.

Afin d'initier un changement de perspective, l'État et les communes – en particulier les ministères du Logement, de la Construction, de l'Intérieur et de l'Environnement – devraient prendre des mesures de sensibilisation ciblées. L'objectif doit être de mettre en avant le parc immobilier existant en tant

que ressource précieuse et d'établir la rénovation, la transformation et la densification comme **des alternatives équivalentes, voire prioritaires, à la construction neuve**.

Les mesures de sensibilisation ne peuvent remplacer les réformes structurelles, mais elles sont essentielles pour renforcer leur impact, favoriser leur acceptation et orienter durablement les décisions d'investissement vers la rénovation et la construction dans le parc immobilier existant.

Les mesures suivantes sont particulièrement appropriées à cet effet :

- **Introduction de normes d'évaluation équitables et contraignantes pour les bâtiments existants**, qui non seulement recensent les risques et les déficits, mais évaluent également de manière systématique leur potentiel structurel, fonctionnel et énergétique. De telles normes sont une condition essentielle pour mettre en évidence la valeur réelle des bâtiments existants et faciliter les investissements dans leur rénovation.
- **Application systématique d'analyses du cycle de vie sur différentes périodes** afin de présenter de manière transparente l'impact global des bâtiments en termes d'émissions de CO₂, y compris les émissions déjà générées (« grises ») et les émissions futures, et de les intégrer dans les processus décisionnels. Cela permet de mettre clairement en évidence l'avantage écologique de la préservation et de la rénovation par rapport à la démolition et à la reconstruction.

L'introduction d'instruments d'évaluation des impacts climatiques tout au long du cycle de vie est également expressément annoncée dans l'accord de coalition :

« De nouveaux outils pour évaluer les impacts carbone sur toute la chaîne de valeur de la construction et de la rénovation seront mis en place (...) » (accord de coalition, p. 166)

- **Rôle exemplaire des pouvoirs publics**, notamment par la promotion et la mise en œuvre ciblées de projets innovants de transformation, de rénovation et de densification des bâtiments publics et communaux, accompagnées d'un travail actif de relations publiques et de presse.

Cet objectif correspond expressément à l'accord de coalition, qui stipule :

La directive 2023/1793 relative à l'efficacité énergétique sera mise en œuvre en ce qui concerne les bâtiments publics. Le rôle précurseur de l'État et des communes sera ainsi souligné. » (Accord de coalition, p. 152) et

Le Gouvernement continuera à améliorer l'efficacité énergétique des infrastructures publiques et identifiera les mesures d'économies d'énergie qui se prêtent à être implémentées de manière structurelle. (Accord de coalition, p. 163)

- **Introduction d'un prix annuel récompensant les rénovations exemplaires** afin de mettre en avant les bons exemples, de diffuser le savoir-faire et d'inciter les acteurs privés et publics à suivre cet exemple.
- **Lancement de vastes campagnes d'information et de communication**, dès que les obstacles existants auront été supprimés et que les instruments de promotion de la rénovation auront été perfectionnés, afin de faire connaître ces mesures et d'accroître leur utilisation.

Cet objectif correspond également à l'accord de coalition, qui stipule :

« Le Gouvernement veillera à ce que les citoyens reçoivent des conseils précis, ciblés et pratiques pour les aider à prendre des décisions, notamment en ce qui concerne la construction de maisons, la rénovation d'immeubles, les systèmes de chauffage, les installations photovoltaïques et les pompes à chaleur. » (Accord de coalition, p. 52-53)

- **Mobilisation active du secteur financier** afin que les rénovations et les transformations soient soutenues par des produits de crédit ciblés à des conditions attractives. Cela nécessite un cadre politique clair et la reconnaissance des projets de rénovation comme des investissements durables et pérennes.