



Date 8 juillet 2026

Note politique

De l'ambition à l'action : utiliser les recettes de l'ETS2 pour une politique climatique ambitieuse, socialement juste et tournée vers la rénovation

1. Contexte et objectifs

La rénovation énergétique du parc bâti représente l'un des principaux leviers dont dispose la Belgique pour atteindre ses engagements climatiques à l'horizon 2050. Les chiffres de Rebuild Belgium d'Embuild rappellent l'ampleur du défi : sur 5,7 millions de logements, **5,2 millions devraient être rénovés pour répondre aux normes énergétiques de 2050**. Or, le rythme de rénovation actuel reste très insuffisant : environ 40 000 logements sont rénovés chaque année, alors qu'il faudrait atteindre 205 000 rénovations par an, soit multiplier le rythme par cinq.

C'est dans ce contexte que le système européen d'échange de quotas d'émission pour les bâtiments et le transport routier (ETS2)¹, constitue un tournant majeur. L'ETS2 représente à la fois un défi et une opportunité :

- En fixant un prix sur les émissions de CO₂ issues ~~de la combustion~~ de combustibles fossiles dans les bâtiments et le transport routier, ce mécanisme entraînera une hausse des coûts énergétiques pour l'ensemble des acteurs : ménages, pouvoirs publics, mais aussi entreprises, en particulier celles du secteur de la construction, confrontées au renchérissement des carburants, des factures énergétiques de leurs locaux et potentiellement des matériaux fortement carbonés. Ces surcoûts pèseront sur des marges déjà limitées, en particulier pour les PME.
- Mais **l'ETS2 offre aussi une opportunité qu'il serait dommageable de ne pas saisir**. La hausse des coûts de chauffage stimulera la demande de rénovation énergétique, et les recettes considérables générées par la mise aux enchères des quotas peuvent, si elles sont utilisées de manière stratégique, constituer un levier de financement sans précédent.

De plus, un Fonds Social pour le Climat (FSC) a été instauré en parallèle pour atténuer l'impact sur les ménages et micro-entreprises vulnérables. Toutefois, ce fonds ne suffira pas à lui seul : c'est l'ensemble des recettes de l'ETS2, combiné à des politiques d'accompagnement adaptées, qui déterminera si ce mécanisme sert effectivement de catalyseur pour une transition juste, ou s'il ne fait qu'accroître la pression sur les acteurs les plus exposés.

¹ Directive (UE) [2023/959](#) du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union



La présente note s'inscrit dans le cadre du projet européen Life BE FREE et vise à formuler des recommandations pour l'utilisation stratégique des recettes de l'ETS2 en faveur d'une politique climatique ambitieuse, socialement juste et cohérente avec les compétences régionales en matière de rénovation énergétique. **Elle accorde une attention particulière à la rénovation collective, au financement accessible et à l'accompagnement des ménages vulnérables, tout en intégrant le rôle des PME et des acteurs de la construction dans l'accélération de la transition énergétique.**

2. L'ETS2 et le Fonds Social pour le Climat en bref

L'ETS2 est un nouveau système européen d'échange de quotas d'émission, distinct de l'ETS1, qui couvre depuis 2023 les émissions de CO₂ issues des combustibles fossiles utilisés dans les bâtiments et le transport routier. Ce ne sont pas les consommateurs finaux qui sont réglementés, mais les fournisseurs de carburants en amont de la chaîne ; le coût sera toutefois répercuté sur les prix de l'énergie. Le système sera pleinement opérationnel à partir de 2028. Selon le Bureau fédéral du Plan, l'entrée en vigueur de l'ETS2 provoquera un sursaut temporaire de l'inflation en Belgique et pèsera sur la consommation des ménages comme sur les marges des entreprises².

Les recettes attendues sont considérables : entre 342 et 570 milliards d'euros³ au niveau européen sur la période 2027-2032. Pour atténuer l'impact social, le règlement (UE) 2023/955 a instauré un Fonds Social pour le Climat (FSC) doté de 65 milliards d'euros européens⁴, complétés par 25 % de cofinancement national⁵, soit 86,7 milliards au total.

Pour la Belgique, l'allocation européenne au titre du FSC s'élève à environ 1,66 milliard d'euros. Avec le cofinancement national obligatoire de 25 %, l'enveloppe totale atteint quelque **2,21 milliards d'euros sur 2026-2032, soit environ 315 millions d'euros par an⁶.** Au-delà du FSC, la Belgique percevra également sa part des recettes de mise aux enchères ETS2 restantes (clé de répartition de 3,9 %). Au total, les recettes ETS2 pour la Belgique sont estimées entre 4,1 et 5,7 milliards d'euros sur la période 2027-2030, selon l'évolution du prix du carbone⁷. La directive impose que ces recettes soient consacrées à des mesures liées au climat et à l'énergie.

² Bureau fédéral du Plan, [Perspectives économiques 2025-2030, juin 2025](#) ; [Exploration de l'impact de l'ETS2 sur les dépenses de chauffage des ménages](#), Article n° 21, juillet 2025.

³ Parlement européen, EPRS, [EU emissions trading system for buildings, road transport and additional sectors \(ETS2\): Status and concerns](#), Briefing PE 772.878, mai 2025, p. 3

⁴ Règlement (UE) [2023/955](#) du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023, articles 10-14 ; Commission européenne, DG Climate Action, ETS2: buildings, road transport and additional sectors, mis à jour en juin 2026

⁵ [Climat.be](#)

⁶ Règlement (UE) [2023/955](#), annexe I ; accord CNC sur la répartition intra-belge, décembre 2025 (Fédéral 13,13 %, Wallonie 32,95 %, Flandre 43,42 %, Bruxelles-Capitale 10,50 %)

⁷ Service Changements climatiques, [The Landscape of Carbon and Energy Pricing and Taxation in Belgium](#), édition 2024, publié sur [climat.be](#)



3. Les obstacles identifiés

- **Une pression accrue sur les acteurs chargés de la transition.** L'ETS2 entraînera une hausse des coûts énergétiques pour les bâtiments publics, les activités des pouvoirs locaux, les PME, les entrepreneurs et les ESCO. Pour les autorités locales, appelées à coordonner la transition sur le terrain, cette pression pose la question d'un retour équitable des recettes, perçues au niveau fédéral, vers les Régions et les pouvoirs locaux chargés de la mise en œuvre concrète.
- **Un accès au financement.** Les ménages vulnérables, certaines PME et les entrepreneurs disposent de marges financières limitées pour absorber la hausse des coûts ou investir dans la transition. Selon les simulations du Bureau fédéral du Plan, les ménages dont les dépenses de chauffage augmentent le plus par rapport à leurs revenus sont précisément ceux qui disposent le moins de moyens pour s'adapter, confirmant le risque d'un impact régressif de l'ETS2 en l'absence de mesures d'accompagnement ciblées⁸.
- **Des freins spécifiques dans le parc locatif.** Le phénomène de « split incentive » freine les rénovations lorsque le propriétaire supporte le coût des travaux tandis que le locataire bénéficie des économies d'énergie. Cette situation limite les investissements et peut, en cas de rénovation suivie d'une hausse de loyer, accroître le risque d'exclusion des locataires.
- **Un rythme de rénovation trop lent et trop fragmenté.** Le rythme actuel reste insuffisant pour atteindre les objectifs 2050. L'approche reste encore trop centrée sur les démarches individuelles, alors qu'une rénovation plus collective et mieux coordonnée permettrait de mobiliser les habitants, de réaliser des économies d'échelle et de mieux inclure les publics aujourd'hui les plus éloignés des dispositifs.

4. Les recommandations

Face à ces obstacles, Life BE FREE recommande d'utiliser les recettes de l'ETS2 comme un levier structurel pour accélérer la rénovation énergétique, faciliter l'accès au financement et soutenir une transition juste pour les ménages, les PME et les acteurs chargés de la mise en œuvre.

Pour assurer l'efficacité de cette approche, plusieurs conditions doivent être réunies :

- Un fléchage clair des recettes ETS2 vers la rénovation énergétique ;
- Des mécanismes financiers accessibles aux ménages vulnérables, aux PME et aux acteurs de mise en œuvre ;
- Un cadre régional permettant le développement de la rénovation collective ;
- Un accompagnement de proximité pour faciliter le passage à l'action.

⁸ Bureau fédéral du Plan, [Exploration de l'impact de l'ETS2 sur les dépenses de chauffage des ménages](#), Article n° 21, juillet 2025



✓ **Mobiliser les recettes de l'ETS2 comme levier d'investissement climatique**

Les recettes de l'ETS2, y compris celles canalisées via le Fonds Social pour le Climat, devraient être mobilisées pour débloquer les investissements nécessaires à l'accélération de la rénovation. La mise en œuvre opérationnelle de ces mesures relèvera principalement des Régions, compétentes en matière de logement et d'énergie, ce qui suppose une répartition claire et équitable des recettes entre les niveaux de pouvoir. Prévoir une part structurelle des revenus ETS2 pour les plans locaux de climat et de rénovation. Cela suppose de combiner subventions, prêts à taux préférentiel, mécanismes de préfinancement et garanties publiques afin de réduire le risque pour les prêteurs, de faciliter l'accès au financement pour les ménages et les PME, et de permettre le déploiement de projets à grande échelle.

✓ **Mettre en place un cadre de rénovation collective**

Pour dépasser une approche trop fragmentée et centrée sur les démarches individuelles, les Régions devraient encourager un cadre de rénovation collective, complémentaire aux rénovations individuelles. Cette approche permet de mieux organiser les projets à l'échelle des quartiers, des immeubles à appartements ou des réseaux de chaleur, de réaliser des économies d'échelle et d'inclure plus efficacement les ménages vulnérables.

- Reconnaître la rénovation collective comme une voie à part entière, en soutenant notamment les rénovations de quartiers, les rénovations d'immeubles à appartements, les projets de chaleur collective et les programmes intégrés de renouvellement urbain.
- Clarifier et soutenir le rôle de coordination des autorités locales, qui sont les mieux placées pour agir en tant que directeurs et intermédiaires afin d'identifier les besoins, mobiliser les habitants, réunir les partenaires et aligner les projets avec les plans locaux de chaleur, de logement et de rénovation.
- Associer les habitants dès le départ afin de renforcer la confiance, l'adhésion et la participation aux projets de rénovation collective.
- Renforcer l'accompagnement via des guichets uniques comme outil de soutien dans un cadre de rénovation plus large : les guichets uniques locaux, les maisons de l'énergie et les conseillers en rénovation, afin d'aider les habitants dans les choix techniques, le financement, les primes et la mise en œuvre des travaux, avec une attention particulière pour les publics les plus vulnérables, comme les locataires, les célibataires, les familles monoparentales et les acheteurs par nécessité.

5. Conclusion

L'ETS2 constitue un tournant important pour la politique climatique belge. S'il risque d'accroître la pression financière sur les ménages, les PME, les pouvoirs publics et les acteurs de la rénovation, il peut aussi devenir un levier majeur pour accélérer la transition énergétique du parc bâti.

Pour que cette opportunité se concrétise, les recettes de l'ETS2 doivent être orientées vers des mesures structurelles : des mécanismes de financement accessibles, des garanties et préfinancements, un accompagnement de proximité et un cadre régional permettant de développer la rénovation collective, en complément des démarches individuelles.



L'enjeu n'est donc pas uniquement de compenser la hausse des coûts énergétiques, mais d'utiliser ces recettes pour lever les freins à l'investissement, soutenir les ménages vulnérables, faciliter l'implication des PME et des acteurs de mise en œuvre, et organiser des projets de rénovation à plus grande échelle.

Dans cette perspective, une utilisation stratégique et équitable des recettes de l'ETS2 peut faire de ce mécanisme non seulement un instrument de tarification carbone, mais aussi un outil concret d'accélération de la rénovation, de réduction durable de la précarité énergétique et de transition juste.



6. Qui est Life BE FREE ?

BE FREE signifie **BE**lgian **F**inancing **R**oundtables on **E**nergy **E**fficiency.

Le consortium est composé de 6 partenaires, à savoir Febelfin, IDEA Consult, Embuild, VVSG, Wattson & The Shift.

Le projet Life BE FREE s'inscrit dans le programme européen LIFE, un instrument visant à financer les politiques environnementales et d'action climatique. Life BE FREE propose l'organisation d'une table ronde permanente réunissant toutes les parties prenantes afin de discuter et de trouver des solutions de financement innovantes pour permettre l'accélération de la transition énergétique des bâtiments en Belgique. Le projet a la volonté de permettre à tout un chacun, en collaboration avec les secteurs financier et de la construction, d'accéder au financement de la transition verte. Il se poursuit jusqu'en septembre 2026.

7. Questions ?

Le consortium Life BE FREE est toujours ouvert à de nouvelles idées, de nouvelles discussions, de nouvelles collaborations. Nous restons à votre disposition pour discuter ou vous donner plus d'informations sur un point qui vous touche ou intéresse : info@lifebefree.be

Vous trouverez des notes politiques précédentes sur les thématiques analysées : PEB, copropriétés, primes ... sur notre site web : www.lifebefree.be.

8. Disclaimer

Le présent document a été élaboré dans le cadre du projet Life BE FREE, en concertation avec l'ensemble des membres du consortium. Il vise à présenter une analyse commune et des recommandations générales sur les thématiques abordées. Toutefois, ce document ne saurait être interprété comme reflétant de manière exhaustive ou définitive les positions spécifiques de chacun des partenaires, notamment en ce qui concerne leurs compétences ou sensibilités propres à l'échelle régionale ou locale.

Afin d'obtenir des éclaircissements complémentaires ou de connaître les positions détaillées des partenaires, les lecteurs sont invités à prendre directement contact avec les entités concernées.

Colophon
Éditeur responsable
Daniel Kryszkiewicz (Febelfin)
Project coordinator LIFE BE FREE

Auteur
Consortium Life BE FREE – www.lifebefree.be



Co-funded by
the European Union

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.