



MATÉRIAUX POUR UNE ALLIANCE ENVIRONNEMENT & EMPLOI DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION (II)

La sélectivité des primes et des aides

Le secteur de la construction est à l'avant-plan lorsqu'on s'intéresse à des politiques qui visent à la fois à créer des emplois et à améliorer les performances environnementales. Le Gouvernement wallon a d'ailleurs choisi ce secteur pour mener la première expérience concrète de son programme « Alliance Environnement & Emploi ». Un travail commun entre la FTU et la Centrale Bâtiment & Industrie de la CSC (CSC-B&I) a été réalisé entre octobre 2009 et février 2010 dans le cadre du réseau intersyndical de sensibilisation à l'environnement (RISE). Il débouchera sur un « Cahier RISE » sur la construction durable, à paraître en juin 2010. Cette note traite de la question des primes et des aides dans le domaine de la construction et pose la question de leur efficacité écologique et de leur équité sociale.

A

UN BESOIN D'ÉVALUATION ET DE SIMPLIFICATION

La déclaration de politique régionale, le memorandum du CESRW, le rapport du Conseil supérieur des finances, la prise de position d'Inter-Environnement, les rapports de l'OCDE, et sans doute d'autres encore, convergent sur un constat : le système actuel est source de complexité et de confusion. Il faut réaliser une étude coût/efficacité de l'ensemble des primes, subventions et déductions fiscales existantes. Le CWEDD propose trois critères pour moduler les primes : le rendement énergétique de l'installation, le niveau d'émissions polluantes, le revenu du ménage dans le cas d'une habitation.

À titre d'information : le budget wallon pour les aides à l'économie d'énergie est d'environ 30 M€ en 2009 ; les aides fiscales pour les investissements économiseurs d'énergie sont environ de 450 M€ par an (dont 125 M€ en Wallonie) ; l'axe 4 du Plan Marshall 2.Vert est doté de 55 M€.

Le groupe de travail CSC-B&I suggère notamment de prendre des mesures pour éviter des aides doubles ou triples pour des investissements qui ne sont pas nécessairement prioritaires (cas des panneaux photovoltaïques). À la question de savoir si, à l'instar de l'alliance emploi environnement allemande, il faut favoriser des "packages" de primes pour des travaux cohérents, le groupe de travail émet des réserves : ce système n'est pas favorable aux particuliers qui souhaitent étaler leurs investissements dans le temps, ce qui est souvent le cas des ménages à revenu modeste.

B

LA COMPARAISON ENTRE INSTRUMENTS FISCAUX ET SYSTÈMES D'AIDE DIRECTE

Au niveau fédéral, la promotion des investissements économiseurs d'énergie se fait via des déductions fiscales pour l'installation de chaudières à haut rendement, de double vitrage, d'isolation du toit, de panneaux solaires (photovoltaïques ou thermiques), de systèmes de régulation thermique et pour la réalisation d'audits énergétiques. Dans le cadre du plan de relance, certains travaux d'isolation y ont été ajoutés, à titre temporaire, ainsi qu'une réduction à 5 ans (au lieu de 15 ans) de l'ancienneté des bâtiments qui donne droit à un TVA réduite à 6%. Les ménages de la tranche de revenus la plus basse recourent très peu aux déductions fiscales, qui par ailleurs n'intéressent pas ceux qui ne paient pas d'impôts. Les aides fiscales ciblent plutôt la classe moyenne, qui paie des impôts, qui est propriétaire et qui a la capacité d'investir. Les effets d'aubaine sont importants. Il y a un délai de retour d'environ deux ans pour percevoir les bénéfices.

Au niveau régional, les primes sont l'instrument financier principal. Le cumul avec les déductions fiscales est possible. En Wallonie, les primes concernent l'isolation, l'amélioration des appareils de chauffage et de régulation, les audits, l'installation de panneaux solaires. Les primes sont accordées sans audit énergétique préalable. Il faut y ajouter le système des certificats verts pour la production d'électricité. Un système spécifique de primes (MEBAR) est prévu pour les ménages à bas revenus, mais ces ménages doivent quand même préfinancer l'investissement. Le document IEW 2009 contient un tableau détaillé de toutes les primes régionales, avec une estimation de leur coût et des économies d'énergie réalisées (pp. 14-17). Contrairement aux aides fiscales, les primes peuvent cibler des catégories sociales particulières. Les bénéficiaires sont en principe perçus plus rapidement, mais en pratique les retards sont fréquents.

Selon le Conseil supérieur des finances (CSF, 2009), les instruments fiscaux sont plus efficaces que les instruments réglementaires, pour deux raisons : ils sont plus efficaces pour intégrer les coûts externes dans les équilibres des marchés ; ils constituent une incitation permanente à réduire les coûts externes. La fiscalité environnementale peut générer des recettes publiques sans créer de pertes de bien-être : "les activités qu'elle rend non rentables sur le plan privé sont celles qui, en fait, l'étaient sur le plan privé sans l'être sur le plan collectif" (CSF, 2009, p. 5). Selon le CSF, la fiscalité environnementale doit être "allocative", c'est-à-dire qu'elle doit conduire à intégrer les coûts externes dans les décisions de production et de consommation des agents économiques. Ce choix amène le CSF à privilégier l'éco-taxe par rapport à l'éco-subsidie.

Le CSF souligne que le régime général de la fiscalité immobilière ne prend pas en compte les aspects environnementaux. Ceux-ci ne font l'objet que d'incitants fiscaux spécifiques pour les dépenses d'économie d'énergie. Le CSF met en évidence deux problèmes majeurs :

- Un manque de cohérence. Les coûts externes ne sont pas intégrés dans la tarification de l'énergie, l'accès à la propriété se fait indifféremment de la performance énergétique de l'habitation et c'est seulement ensuite qu'on subsidie, par des déductions fiscales ou des aides directes, les investissements économiseurs d'énergie.
- Un problème de hiérarchisation. Les actions qui ont les taux d'aide les plus élevés ne sont pas nécessairement celles qui ont la meilleure efficacité environnementale, et inversement. Selon le CSF, les pouvoirs publics ne doivent plus subsidier des investissements qui sont déjà rentables sans aide publique, une fois que les coûts externes ont été intégrés dans les prix de marché.

Le CSF propose de limiter les avantages fiscaux aux habitations existantes et de généraliser, pour les constructions neuves, une politique de normes.

C

COMPARAISONS EN TERMES D'EFFICACITÉ ENVIRONNEMENTALE

Selon IEW (2009), les investissements prioritaires en termes d'efficacité énergétique et environnementale, qui conduiraient aux économies d'énergie les plus importantes, sont loin de représenter la part la plus importante des aides octroyées. Une partie importante des budgets est consacrée à des investissements de priorité secondaire, une fois que les priorités primaires d'isolation et d'utilisation rationnelle de l'énergie ont déjà été rencontrées.

Le critère d'efficacité environnementale consiste à mesurer la réduction des émissions de CO₂ par € investi par les pouvoirs publics.

D

COMPARAISONS EN TERMES DE JUSTICE SOCIALE ET D'ÉQUITÉ

La question des locataires et des propriétaires bailleurs doit faire l'objet d'une attention particulière. Il s'agit d'imaginer un moyen de passer à une situation "win-win", alors que la situation actuelle est un peu "loose-loose". En effet, le propriétaire et le locataire ont tous deux peu d'intérêt à investir en économies d'énergie, à cause d'un problème d'attribution des gains réalisés et des amortissements : l'investissement est à charge du propriétaire et le bénéfice des économies d'énergie va au locataire. Diverses formules ont été évoquées par le groupe de travail CSC-B&I, mais aucune n'est totalement convaincante : garantie de gel des loyers si certains travaux sont réalisés par le locataire, chèques loyer pour les bas revenus qui verraient leur loyer augmenter suite à des investissements du propriétaire. Le dilemme ne peut être résolu que dans une perspective de moyen ou long terme, ce qui n'est pas toujours possible sur le marché locatif.

Cette question prend une tournure particulière dans le logement social, où le propriétaire est public et où les locataires sont défavorisés. Pour le logement social, qui représente 25% du

parc locatif wallon, l'action doit venir de la Région, via l'emprunt, la BEI, les fonds européens, etc.

Par ailleurs, tous les ménages précaires ou défavorisés ne bénéficient pas d'un logement social et tous les habitants des logements sociaux ne sont pas des ménages défavorisés. De nombreux ménages pauvres ressortent du marché locatif privé, seule une minorité d'entre eux sont propriétaires (surtout des pensionnés).

Le CSF reconnaît que l'objectif allocatif de la fiscalité verte peut susciter des conflits d'intérêt avec l'objectifs d'équité sociale. Le CSF considère que l'équité a une double face : d'une part, la distribution sociale de la taxe ; d'autre part, les possibilités différentes, en fonction du revenu, d'effectuer les investissements qui permettent d'éviter la taxe (CSF 2009, p. 6). Dans ses recommandations, il demande aux pouvoirs publics de développer des instruments non fiscaux qui permettent aux ménages à bas revenu de surmonter les contraintes financières qui les empêchent d'investir en économies d'énergie.

Concernant les bas revenus, le groupe de travail considère qu'il faut trouver une adaptation linéaire de l'importance des aides en fonction du revenu, plutôt qu'un plafond (exemple du barème dans les crèches).

E

LES MODES DE FINANCEMENT

Le système traditionnel de crédit propose trois options : le prêt à tempérament (prêt personnel), qui a un taux élevé et une durée limitée, souvent inférieur au retour sur investissement ; la reprise d'encours sur les crédits hypothécaires, qui est intéressante sur le plan des taux d'intérêt et des frais ; le crédit hypothécaire classique. Il existe aussi des dispositifs spécifiques de prêt pour des investissements économiseurs d'énergie :

- Les institutions financières mettent en place des prêts verts, qui ont des taux d'intérêt assez élevés (5.7%) et des délais de

remboursement assez courts, mais qui bénéficient d'une réduction d'impôt (bonification d'intérêt de 1.5%).

- La Région wallonne a développé une formule de prêt à 0%, sous conditions : audit énergétique préalable, revenu imposable < 45000 €, emprunt minimal de 2500 € et maximal de 30000 €, durée maximale de 10 ans, réservé à la résidence principale (via la Société wallonne de crédit social).

Un autre système, plus en vogue, est celui des partenariats public/privé (PPP). Il semble que les PPP servent surtout à contourner les règles de déficit public maximal admissible. Ils sont plus coûteux pour les pouvoirs publics qu'un emprunt ordinaire (marge de 2 à 3% pour les partenaires financiers privés dans le cas de la rénovation des écoles). Il existe déjà beaucoup de projets de PPP qui pompent la capacité de financement des partenaires privés potentiellement intéressés.

Une alternative souvent envisagée dans les milieux environnementaux est celle du « tiers investisseur ». Dans ce système, le tiers investisseur rémunère son investissement sur les économies d'énergie réalisées.

Le système du tiers investisseur est fortement soutenu par Inter-Environnement Wallonie (IEW, 2009), qui propose de remplacer progressivement le système des déductions fiscales et des primes par le principe du tiers investisseur. Pour les particuliers, c'est le système bancaire qui ferait office de tiers investisseur. IEW propose que le montant non dépensé par les pouvoirs publics en primes et subsides puisse être utilisé pour servir de garantie bancaire. Pour IEW, les taux de financement du tiers investisseur devraient être déterminés en fonction des revenus et de la composition du ménage.

Deux systèmes actuels de tiers investisseur sont mentionnés par IEW : le système des éco-prêts de la Société wallonne de crédit social et le fonds fédéral de réduction du coût global de l'énergie (FRCE). Dans leur état actuel, ces deux dispositifs conduisent à un taux de rénovation qui reste très insuffisant, selon IEW. Quant au FRCE, il s'agit d'une formule intermédiaire entre le prêt à taux réduit et le tiers investisseur. Cette formule est peu utilisée en Wallonie, car les communes (CPAS) sont réticentes à se lancer dans le système parce qu'elles doivent assumer le risque de non-remboursement et que la durée de remboursement est souvent trop courte par rapport au temps de retour sur investissement (CSC-CRW, 2008).

Selon la discussion au sein du groupe de travail CSC-B&I, le tiers investisseur est « probablement » utile pour des projets de taille importante (> 20 M€), en dehors du secteur résidentiel particulier. Le concept devrait être réservé à certains investissements dont on mesure bien le retour sur investissement, par exemple l'installation d'une chaudière à cogénération dans une cité de logements sociaux. Son application au secteur résidentiel particulier doit être envisagée avec prudence, en mettant en balance les avantages et les inconvénients.

Gérard VALENDUC

- CSC-CRW (2008), Politiques du logement et de l'énergie : quelle cohérence ? Quelles pistes ?, Groupe de travail énergie, environnement et mobilité du Comité régional wallon de la CSC, novembre 2008.
- CSF (2009), La politique fiscale et l'environnement, Rapport du Conseil supérieur des finances, septembre 2009.
- IEW (2009), Position de la fédération Inter-Environnement Wallonie sur les mesures fiscales et autres incitants en matière d'investissements économiseurs d'énergie dans les logements, Namur, 30 juin 2009.



AVEC LE SOUTIEN DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE