



Note d'éducation permanente
de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)
N° 2015 – 12, juin 2015
www.ftu.be/ep

La réforme du système de primes pour l'amélioration des logements en Wallonie

Éléments d'analyse au regard de quelques points d'attention

La rénovation énergétique des logements constitue un enjeu central, tant sur le plan social et environnemental qu'en termes de redéploiement économique. L'ensemble des citoyens doit pouvoir avoir accès à un logement de qualité, performant d'un point de vue énergétique. L'amélioration de la performance énergétique des logements permet de lutter contre la précarité énergétique, de rencontrer l'important potentiel d'économie d'énergie existant au niveau du bâti et enfin de contribuer au redéploiement économique grâce à l'activité économique générée. Cette brève note propose de faire le point sur le projet de réforme du système de primes en Région Wallonne et de souligner quelques points d'attention essentiels à garder à l'esprit.

LE PROJET DE REFORME DES PRIMES ENERGIE / LOGEMENT

La Déclaration de Politique régionale wallonne 2014-2019 exprime l'intention du Gouvernement d'évaluer et d'optimiser l'ensemble des primes pour l'économie d'énergie et pour la rénovation des logements. Elle prévoit également de renforcer la politique d'octroi de prêts à taux zéro en vue de financer des travaux d'économie d'énergie. Le 12 février dernier, le Gouvernement a ainsi adopté en première lecture un avant-projet d'arrêté portant sur les primes, ainsi qu'une note d'intention relative aux prêts à taux zéro.

Dans le cadre de l'accord budgétaire pour l'année 2015, il a été décidé de réduire le budget alloué aux primes, qui passe d'un montant total de 68 à 40 millions d'€, soit une diminution de 40% des moyens. C'est donc dans un cadre de restriction budgétaire importante que la réforme envisagée en matière de primes prend place.

Le nombre de primes sera réduit : les primes Energie étant recentrées sur les travaux d'isolation et les systèmes de chauffage et d'eau chaude sanitaire performants ; les primes Rénovation l'étant sur les principaux travaux de salubrité (toiture ; assèchement, stabilité et salubrité des murs et des sols ; installation électrique ; châssis).

De manière générale, l'ensemble des montants de base diminuera de façon importante dans le nouveau système. On peut dès lors s'interroger : les ménages seront-ils encore véritablement incités à investir si le montant de base d'une prime ne dépasse parfois plus (pour la catégorie de revenus supérieurs) 5% du cout de la facture finale (comme par exemple en cas d'installation d'une chaudière à condensation, où la prime sera ramenée à 200€ pour une facture s'élevant aux environs de 5.000€) ?

Les différentes catégories de revenus ouvrant le droit aux primes, et à des majorations de celles-ci en fonction des revenus, seront modifiées¹. Le plafond de la première catégorie sera ainsi porté à 21.900€ de revenus annuels (au lieu de 18.700€ actuellement), ce qui permettra à davantage de ménages à petits revenus de relever de cette catégorie et des majorations auxquelles elle donne droit. En outre, un plafond de revenu, au-delà duquel il ne sera pas possible de bénéficier de primes, sera fixé à hauteur de 93.000€.

La progressivité des primes² sera quant à elle réduite pour les primes Rénovation, qui ne seront plus multipliées que dans un rapport de 1 à 3, en fonction de la catégorie de revenus, au lieu de 1 à 4 dans l'ancien système. Pour les primes Energie, la progressivité sera renforcée, garantissant un coefficient multiplicateur de la prime variant de 1 à 3 en fonction de la catégorie de revenus là où l'ancien système n'offrait que des majorations de 20 à 40% du montant de base. La majoration de ces primes en fonction du revenu sera de plus étendue à d'autres travaux que l'isolation (installation d'une chaudière performante, audit énergétique, etc.).

Le montant déductible par enfant à charge sera également revu à la hausse et s'élèverait désormais à 5000€.

In fine, le nouveau système favorise davantage les ménages à revenus précaires, modestes et moyens, ainsi que les familles.

ELEMENTS D'ANALYSE AU REGARD DE QUELQUES POINTS D'ATTENTION

Cinq points d'attention nous semblent devoir orienter et guider toute réflexion et réforme du système d'incitants publics en matière de rénovation des logements.

Premièrement, **la rénovation énergétique constitue un enjeu central, tant au niveau social et environnemental qu'en termes de redéploiement économique.** Au vu de la diminution des moyens affectés à cette politique, on constate que ce n'est malheureusement plus une priorité du gouvernement wallon. Ces restrictions budgétaires ne résultent pas uniquement de contraintes externes mais également d'un choix politique : d'autres décisions auraient pu être prises pour

¹ Différentes catégories de revenus - précaires, modestes, moyens et supérieurs - seraient établies, dont les plafonds seraient respectivement fixés à 21.900€, 31.100€, 41.100€ et 93.000€. Il s'agit des revenus nets globalement imposable (= les revenus bruts – les cotisations sociales).

² C'est-à-dire l'ampleur de l'accroissement du montant des primes en fonction de la catégorie de revenus.

maintenir les moyens de cette politique, comme par exemple la suppression des compteurs à budget, une politique couteuse et qui ne rencontre pas ses objectifs sociaux³.

Deuxièmement, afin de mettre fin à plusieurs années d'iniquité sociale dans l'accès aux primes et de lutter contre la précarité énergétique :

- ❖ **La première option serait d'au minimum répartir les moyens disponibles par catégorie de revenus en fonction du poids de chaque catégorie parmi la population globale⁴.** Dans cette optique, et si le principe d'une majoration des aides en fonction des revenus est conservé (ce qui est souhaitable), cela signifie que les ménages des catégories de revenus les plus faibles recevront des primes plus élevées mais qu'un pourcentage moindre de la population de ces catégories sera effectivement aidé. Une telle option permettrait à tout le moins de mettre fin à l'iniquité du système actuel, où les moyens affectés aux primes sont majoritairement captés par les ménages aux revenus moyens et supérieurs alors qu'ils ne représentent qu'une plus petite partie de la population (effet Mathieu).

Une seconde option, consistant à réserver aux ménages à revenus précaires, modestes et moyens une part des moyens plus grande que leur poids dans la population, créerait une véritable politique de discrimination positive, permettant de conserver le caractère progressif (accroissement du montant de l'aide en fonction des revenus) tout en soutenant un pourcentage de ménages tout aussi important parmi ces catégories.

La mesure prévue par le gouvernement, visant à introduire un plafond de revenus (93.000€) pour bénéficier des primes, n'est pas suffisante pour rencontrer ce point d'attention, d'autant plus si des stratégies d'approche et d'accompagnement des ménages ne sont pas développées (voir point suivant).

Outre que ce plafond est très élevé et « n'exclut » du bénéfice des primes que les 2,5% de contribuables les plus riches⁵, on sait que ce sont les catégories de revenus les plus élevées qui bénéficient davantage d'effets d'aubaine⁶, ce qui vient questionner l'efficacité des aides publiques, à fortiori dans un contexte de réduction budgétaire drastique.

- ❖ **De développer des stratégies publiques d'approche et d'accompagnement des ménages précarisés.** En effet, on sait que ces ménages (mais aussi bien souvent ceux à revenus modestes) ne se tournent pas spontanément vers des démarches en vue d'améliorer la performance énergétique de leur logement.

Pour concrétiser cette démarche, il convient d'articuler davantage le travail des services existants, particulièrement ceux qui sont en contact avec le public précarisé (CPAS, tuteurs

³ C'est d'ailleurs ce qu'ont proposé une série d'organisations sociales, environnementales, de consommateurs, etc. membres du Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADE), dans une carte blanche intitulée : « Sortir des compteurs à budget pour améliorer la performance énergétique des logements », 25 février 2015, [en ligne] www.rwade.be/fr/events/view/4/supprimer-les-compteurs-a-budget-pour-ameliorer-la-performance-energetique-des-logements-!-carte-blanche-des-organisations-membres-du-rwade

⁴ Par exemple, si les ménages dont les revenus sont précaires représentent 52% de la population, ils devraient pouvoir bénéficier de 52% des moyens disponibles.

⁵ De nombreux ménages, qui disposent en réalité de revenus plus élevés mais non indiqués dans leur déclaration fiscale, pourront malgré ce plafond continuer à bénéficier du système.

⁶ Ce qui signifie qu'elles auraient réalisé leurs travaux en l'absence d'incitants publics. Voir à ce propos l'évaluation des effets d'aubaine dans le cadre de l'octroi des écopacks : « Evaluation du Plan Marshall 2.vert. Evaluation thématique n°3 : Première Alliance « Emploi- Environnement », rapport final, IWEPS, mars 2014.

énergie, services sociaux associatifs, etc.) et de développer des projets de rénovation par quartier en ciblant des zones d'action prioritaires.

De plus, dans le cadre de la régionalisation du Fonds de Réduction du Cout global de l'Energie (FRCE)⁷, les antennes locales, par leur ancrage local, leur expérience du travail avec des publics fragilisés et leur régulière articulation avec d'autres services tels que les CPAS, constituent un dispositif essentiel pour permettre l'émergence d'une demande de rénovation auprès d'un public précarisé.

Si le renforcement de la progressivité des primes Energie en fonction des revenus constitue une amélioration, ce renforcement ne sera pas suffisant pour stimuler une large demande de rénovation de la part de ces catégories de ménages. Avec le plafond tel que défini actuellement et sans un renforcement des stratégies d'approche et d'accompagnement, les primes risquent de demeurer principalement accaparées par la catégorie de revenu supérieure, dans un modèle d'iniquité sociale qui fait de la « redistribution à l'envers ».

- ❖ **De renforcer la politique des prêts à taux zéro.** Ce que fait le Gouvernement wallon qui a décidé de maintenir, développer et diversifier ce mécanisme. Ainsi, l'écopack sera accessible à davantage de ménages grâce à la diminution du montant minimum ouvrant le droit au prêt et à la possibilité de réaliser un seul travail économiseur d'énergie (contre deux auparavant). Le rénopack permettra quant à lui d'apporter un soutien aux ménages dont les logements sont insalubres et/ou dont les installations électriques sont non conformes.

Troisièmement, il conviendrait également de se donner les moyens **d'améliorer la performance énergétique du parc locatif privé**, qui ne reste actuellement que très marginalement touché par les aides à la rénovation. Les bailleurs sont à l'heure actuelle peu motivés à améliorer la qualité des biens mis en location ou n'ont pas les moyens de réaliser de tels travaux. On sait pourtant que les intérêts des locataires et des bailleurs sont liés ; il conviendrait dès lors d'instruire et d'arbitrer les relations propriétaires – locataires pour faire émerger des solutions et construire en concertation avec les parties prenantes une régulation des loyers à la fois incitative pour les bailleurs et protectrice pour les locataires.

Sur ce volet, le Gouvernement wallon prévoit la construction d'une grille de référence des loyers, ce qui est un premier pas positif. Mais il prévoit qu'elle sera uniquement indicative, et que l'accès aux primes pour les propriétaires bailleurs sera conditionné à l'enregistrement du bail et au respect de celle-ci : quel intérêt auront dès lors les propriétaires bailleurs à réaliser des travaux d'économie d'énergie si cela signifie pour eux de devoir diminuer leur loyer dès lors qu'il se situe au-delà du seuil de la grille, ou en tout cas de se voir imposer une limite de loyer ?

L'approche complémentaire envisagée par rapport à ce cadre incitatif, consistant à ajouter des normes supplémentaires sans régulation globale, risque de conduire à des augmentations de loyers importantes, alors que ceux-ci sont d'ores et déjà souvent trop élevés pour les ménages à faibles revenus.

⁷ Le FRCE est un Fonds fédéral désormais régionalisé qui vise à financer des mesures structurelles de réduction du cout global de l'énergie dans les logements des ménages du groupe cible des personnes les plus démunies. Le Fonds octroie ainsi des prêts à taux zéro aux ménages par le biais d'entités locales mises en place au niveau communal.

Seule l'instauration et la publication d'une grille de référence des loyers, utilisée dans le cadre de commissions paritaires locatives (bailleurs-locataires) habilitées à remettre des avis contraignants sur le montant du loyer, permettrait d'une part de garantir des loyers raisonnables et d'autre part de véritablement inciter les bailleurs à effectuer des travaux d'amélioration énergétique de leur bien tout en maintenant la somme loyer + charges dans un montant raisonnable pour le locataire⁸.

Quatrièmement, **l'ensemble des dispositifs** (Ecopack, primes, FRCE, etc.) et la manière dont ils vont être portés sur le terrain par les différents acteurs (écopasseurs, tuteurs énergie, antenne FRCE, etc.) **devraient être pensés en cohérence et complémentarité**, et être pertinents par rapport aux multiples objectifs de la politique de rénovation énergétique. L'optique telle que présentée à ce stade semble plutôt consister à segmenter les réformes des différents dispositifs, ce qui questionne quant à l'existence d'une vision globale de la politique de rénovation énergétique wallonne mais également parce que la structuration cohérente des acteurs qui assurent sur le terrain l'accompagnement des publics est une question essentielle pour favoriser l'émergence d'une demande de rénovation par les ménages précarisés.

Cinquièmement, il conviendrait de **maintenir un soutien aux isolants naturels qui participent aux filières courtes en Wallonie**. En effet, si le recours à ces matériaux plus onéreux est fonction des revenus⁹, il demeure néanmoins bénéfique pour la santé et l'environnement et contribue également à l'économie locale dans le domaine du chanvre, du recyclage et de la filière bois. Il conviendrait dès lors de revenir sur la suppression du soutien à ces matériaux tout en le modulant l'aide en fonction du niveau de revenu des ménages (et non via une aide forfaitaire).

Anaïs TRIGALET

⁸ Concrètement, une telle régulation des loyers encouragerait les bailleurs à réaliser des travaux de performance énergétique tout en maintenant l'addition loyer + charges à un montant raisonnable pour le locataire : d'une part en permettant, en l'absence d'investissements du propriétaire, de diminuer le montant du loyer dans les logements qui constituent des passoires énergétiques ; d'autre part en assurant, en cas d'investissement du propriétaire, une retombée de celui-ci, tant pour lui-même (via une hausse du loyer) que pour son locataire (via une diminution de sa facture énergétique supérieure à la hausse de son loyer).

⁹ Voir à ce sujet : « Evaluation du Plan Marshall 2.vert. Evaluation thématique n°3 : Première Alliance « Emploi-Environnement », op. cit., p. 90.

RÉFÉRENCES

- « Sortir des compteurs à budget pour améliorer la performance énergétique des logements », Carte blanche du RWADE, 25 février 2015, [en ligne] www.rwade.be/fr/events/view/4/supprimer-les-compteurs-a-budget-pour-ameliorer-la-performance-energetique-des-logements-!-carte-blanche-des-organisations-membres-du-rwade
- « Evaluation du Plan Marshall 2.vert. Evaluation thématique n°3 : Première Alliance « Emploi-Environnement », rapport final, IWEPS, mars 2014.

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à gvalenduc@ftu-namur.org.

FTU – Association pour une Fondation Travail-Université

Rue de l'Arsenal, 5 – 5000 Namur
+32-81-725122
Chaussée de Haecht, 579 – 1030 Bruxelles
+32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be/ep
Site recherche : www.ftu-namur.org

Éditeur responsable : Pierre Georis



Avec le soutien de la Communauté française / Fédération Wallonie Bruxelles