

## **AVIS n°1517**

---

### **Avis d'initiative relatif à la précarité énergétique – Volet économies d'énergie/rénovation du bâti**

Avis adopté le 19/12/2022

En complément de l'avis n°1495, le CESE aborde les mesures relatives aux économies d'énergie, indispensables dans la prévention de la précarité énergétique. Il recommande :

- Le soutien aux initiatives garantissant à toute personne, le **droit à un logement décent** garanti par la Constitution belge : rénovation énergétique des logements d'utilité publique et des infrastructures médico-sociales, agences et coopératives immobilières sociales, associations de promotion du logement, prêt à taux zéro pour constituer une garantie locative, nouvelles formes d'habitat solidaire, lutte contre le sans-abrisme,...
- **L'adaptation du logement aux enjeux énergétiques et climatiques** : recommandations des Pôles Energie et Logement (avec un focus particulier sur la dimension sociale), accent sur les actions du Plan de relance wallon et du PNRR en veillant à leur impact positif sur la qualité de vie des personnes précarisées : ciblage accru des primes, programme de rénovation des « passoires énergétiques », réforme du système d'aides MEBAR, réalisation des projets UREBA, création de nouveaux logements d'utilité publique en lien avec la relance de l'économie régionale et la transition énergétique.

Dans la foulée de l'avis d'initiative qu'il a rendu sur le Plan wallon de sortie de la pauvreté <sup>1</sup>, le CESE a souhaité attirer l'attention du Gouvernement wallon sur la question essentielle de la précarité énergétique par un avis complémentaire sur ce thème.<sup>2</sup> S'appuyant sur l'expertise d'instances spécialisées sur cette question, le CESE a mis en évidence une série de constats, d'analyses et de recommandations à prendre en considération. Il a souligné que, compte tenu de la complexité de la problématique, il convenait de combiner les mesures structurelles à moyen et long terme avec des actions urgentes à adopter pour faire face à une conjoncture alarmante sur le plan social, résultant des crises successives. Le CESE entend maintenant aborder les aspects relatifs aux économies d'énergie (accès au logement, rénovation énergétique du bâti, transition énergétique, etc.) qui sont indissociables dans la réflexion relative à la précarité énergétique.

## 1. ACCES AU LOGEMENT POUR TOUS ET TOUTES

Le CESE rappelle que le droit à un logement décent est garanti par la Constitution belge. L'exercice du droit de propriété, les mécanismes liés à l'investissement ou à la spéculation ne peuvent entraîner une privation de ce droit fondamental pour les ménages. L'accès à un logement pour tous et toutes constitue d'ailleurs un des axes forts du Plan wallon de sortie de la pauvreté 2020-2024. Le CESE accueille positivement les multiples initiatives envisagées pour améliorer le nombre de logements décents et accessibles financièrement, par divers moyens cumulés.

Parmi celles-ci, le CESE soutient particulièrement le projet 251 qui vise à rénover énergétiquement 20.000 **logements d'utilité publique** (LUP) sur la période 2020-2025, pour un budget initial de 721m€. <sup>3</sup> Le Conseil partage l'objectif de « *mettre à disposition des logements sains et économes en énergie, de manière à maintenir ou amener les logements publics dans une gamme de biens qui perdurera dans le temps, offrira aux locataires des conditions de vie favorables et leur assurera des charges financières (loyer et charges énergétiques) supportables* ». Il déplore toutefois que les objectifs chiffrés et le budget relatif à cette importante mesure aient été revus à la baisse.

Le CESE appuie également les récentes mesures envisagées par le GW pour soutenir le mécanisme des **agences immobilières sociales** (AIS) permettant de mettre en location des logements du marché privé au profit de ménages précarisés, par le biais d'une intermédiation entre le propriétaire et le locataire : augmentation de l'offre de logements, soutien financier et administratif aux AIS et octroi d'incitants fiscaux pour les propriétaires bailleurs qui mettent leur bien en gestion via AIS. Il s'agit, en effet, d'un dispositif qui a fait ses preuves et qui mérite d'être amplifié.

<sup>1</sup> Avis 1490 du 23 mai 2022 – avis d'initiative sur le Plan wallon de sortie de la pauvreté 2022-2024, disponible sur [www.cesewallonie.be](http://www.cesewallonie.be), rubrique « avis ».

<sup>2</sup> Avis 1495 du 11 juillet 2022 – Avis d'initiative relatif à la précarité énergétique, disponible sur [www.cesewallonie.be](http://www.cesewallonie.be), rubrique « avis ».

<sup>3</sup> Projet 251 du Plan de relance pour la Wallonie - PAP3 - Renforcer l'indépendance et la transition énergétique.

Au cours d'une présentation devant le Pôle Logement le 26 avril 2022, l'UWAIS (union wallonne des agences immobilières sociales) a, en effet, exposé le bilan et les points forts de cet outil tout en mettant en évidence les incitants qu'il conviendrait de mettre en œuvre en vue de le développer davantage (prolongation de la TVA réduite à 6%, réduction des frais d'enregistrement et/ou de succession, simplification des procédures d'octroi des aides à la rénovation, simplification et élargissement des conditions d'octroi de la réduction d'impôts, etc.).

D'**autres dispositifs** tels que les associations de promotion du logement (APL) ou les coopératives immobilières sociales ainsi que « le prêt à taux zéro pour constituer une garantie locative », mériteraient également d'être développés et soutenus.<sup>4</sup> Sans omettre les formes d'hébergement à l'initiative de l'État fédéral ou des pouvoirs locaux qui peuvent constituer une solution provisoire dans l'attente d'un logement pérenne (cf. logements de transit ou d'insertion, bâtiments publics mis à disposition, etc.).

Le CESE recommande tout autant d'ouvrir des perspectives sur les **nouvelles formes d'habitat** conjuguant les différents enjeux sociétaux (climatiques, aménagement du territoire, rénovation, mobilité, etc.) et encourageant les solidarités citoyennes. Il suggère, par exemple, de plaider pour la suppression du statut de co-habitant auprès du Gouvernement fédéral et des acteurs locaux, de favoriser les formules de co-location, de créer des habitats inclusifs et solidaires pour les personnes en perte d'autonomie, isolées et/ou en précarité financière tels que : l'habitat groupé participatif et locatif de type «Abbeyfield», des pensions de familles (modèle Fondation Abbé Pierre), l'habitat kangourou, l'habitat intergénérationnel ou encore les Tiny house,....

En outre, la problématique des personnes fragilisées accueillies/hébergées dans un **cadre institutionnel** (Cf. MR/MRS, habitations protégées, etc.) doit également être prise en compte. Il serait judicieux de renforcer les mesures permettant de faciliter la rénovation énergétique des infrastructures médico-sociales, notamment au moyen d'actions prévues dans le plan de relance wallon et le plan de résilience européen, afin d'augmenter la qualité de vie des usagers et d'améliorer l'accessibilité financière. En effet, de telles mesures devraient pouvoir alléger le coût de l'accueil/hébergement via une maîtrise du tarif journalier.

Par ailleurs, le CESE suit attentivement les échanges et soutient les recommandations émanant du Pôle Logement concernant la politique de gestion et de rénovation des **logements sociaux et/ou d'utilité publique**.

Enfin, le Conseil note avec satisfaction la volonté du GW de mettre en œuvre une réelle **stratégie coordonnée de sortie du sans-abrisme** avec l'adoption d'une série de mesures reprises dans les programmes d'actions prioritaires du Plan de relance pour la Wallonie et des fiches-projets du Plan National pour la Reprise et la Résilience de la Belgique (mise en place d'un observatoire wallon du sans-abrisme, initiatives Territoire « zéro sans-abri », Housing first, renforcement des structures d'accueil, augmentation de l'offre d'accueil aux personnes vulnérables, etc.). Le Conseil rendra prochainement un avis d'initiative plus spécifique sur ce thème.

---

<sup>4</sup> APL : Associations de promotion du logement, Coopératives immobilières sociales dans l'acquisition de logements privés en Wallonie à destination des ménages en vulnérabilité sociale, économique et environnementale (projet 238 du Plan de relance pour la Wallonie).  
NB. les OFS (organismes à finalité sociale) incluent les AIS, les APL et les régies de quartier.

## 2. ADAPTATION DU LOGEMENT AUX ENJEUX ENERGETIQUES ET CLIMATIQUES

---

Dans son avis n°1495, le CESE a largement développé les mesures urgentes et structurelles auxquelles le contexte actuel de la flambée des prix impose de réfléchir afin de garantir l'accès à l'énergie pour tous les ménages, en particulier les plus vulnérables.<sup>5</sup>

Parmi les pistes complémentaires à envisager, figure très certainement l'adaptation des logements aux enjeux énergétiques, climatiques et environnementaux, assortie d'un focus particulier sur la dimension sociale qu'ils comportent.

Le CESE soutient les recommandations antérieures formulées à ce propos par le Pôle Energie et le Pôle Logement.<sup>6</sup>

Le **Pôle Energie** recommandait ainsi de :

- Réserver une attention particulière à la rénovation énergétique des logements des ménages précarisés et les soutenir d'ici la rénovation de leur logement en leur permettant d'accéder, entre autres, au tarif social et à un accompagnement public et gratuit.
- Viser prioritairement les passoires énergétiques (bâtiments avec label PEB F et G).
- Prendre en compte les publics précarisés dans l'accès à l'énergie et aux incitants à la rénovation avec des dispositifs d'aides et d'accompagnement accessibles, ce qui nécessite des moyens suffisants et une stabilité des instruments existants.
- Faciliter l'accès aux primes en simplifiant les démarches administratives.
- Envisager la gratuité de l'audit et de l'ensemble des prestations imposées dans ce cadre pour les ménages précarisés ou une revalorisation des primes dont le montant varierait en fonction de la catégorie de revenus.
- Initier une réflexion globale afin de définir une fiscalité juste d'un point de vue social et environnemental en évitant de renforcer les inégalités au détriment de certains.
- Inciter les propriétaires-bailleurs à s'engager dans une démarche de rénovation.
- Réserver les primes simplifiées aux ménages disposant de revenus modestes, en prévoyant des possibilités de préfinancement ainsi que des dispositifs d'accompagnement personnalisés.
- Prévoir des approches globales par quartier en s'appuyant sur les communes, par exemple dans le cadre des opérations de rénovation et revitalisation urbaines, pour intégrer les ménages les moins aisés dans une démarche collective. Le projet « RENO + » s'inscrit dans cette perspective.

Le **Pôle Logement** quant à lui, a mis en évidence les points suivants :

- Le Pôle Logement suggère de renforcer les obligations en termes d'efficacité énergétique et de salubrité envers les propriétaires-bailleurs, notamment lors de nouveaux contrats de bail, ainsi que les aides à la rénovation accessible aux locataires directement. Il estime important de mettre en exergue la mesure phare du Gouvernement wallon en matière de rénovation qui doit être implémentée sous cette mandature : une obligation de rénovation socialement juste après transfert de propriété. La DPR 2019-2024 prévoyait en effet une norme énergétique pour les

---

<sup>5</sup> Avis 1495 du 11 juillet 2022 – Avis d'initiative relatif à la précarité énergétique, disponible sur [www.cesewallonie.be](http://www.cesewallonie.be), rubrique « avis ».

<sup>6</sup> Cf. Mémorandum 2019-2024 du CESE Wallonie et des Pôles thématiques, avis ENERGIE 18.05, 19.05, 19.06, 21.11, avis LOGEMENT 21.07, 22.01, 22.02 et 22.03, Note du 21.01.22 au Secrétariat général – contribution du Pôle Logement – Réf. LOG.22.01.NT.V3.

nouvelles locations et envisageait d'aller au-delà de 2025. Le Pôle estime que, sans cette obligation, la vague de rénovation énergétique restera un vœu pieux.

- Au-delà d'une communication la plus complète possible entre le prix de vente et le coût des travaux à réaliser, un accompagnement technique des acquéreurs qui le souhaitent doit garantir la bonne fin des mises en conformité. Comme le souligne la DPR 2019-2024, une attention spécifique doit être portée aux familles précarisées. Sur cette mesure, le Pôle insiste sur le moment clé de la reconstruction des logements inondés et/ou partiellement ou totalement détruits pour soutenir par des aides financières significatives particulièrement dans cette phase de reconstruction, les ménages qui le souhaitent et qui majoritairement dans cette catastrophe sont des ménages précaires, à atteindre dans la reconstruction, des niveaux de PEB meilleurs que ceux d'avant les inondations.

Le CESE relève toute une série de mesures du Plan de relance pour la Wallonie qui répondent aux préoccupations énoncées sur cette thématique essentielle de l'adaptation des logements aux enjeux climatiques, énergétiques et environnementaux. Certaines de ces dispositions appellent des commentaires spécifiques quant à la **dimension sociale** à prendre en compte, en particulier pour améliorer les conditions de vie des publics les plus vulnérables.

## ***Plan de relance pour la Wallonie***<sup>7</sup>

---

### *2.1. Réaliser des rénovations énergétiques du bâti*

#### *2.1.2. Réviser les primes et divers soutiens à la rénovation énergétique de bâtiments*

L'étude intitulée « *Les obstacles financiers aux rénovations climatiques et de confort en Wallonie* » réalisée par les Prof. dr. J. Albrecht et S. Hamels, Université de Gand et C. van de Water, Agoria, apporte un éclairage sur l'importance du défi et les freins potentiels à sa réalisation.<sup>8</sup> Sur base du modèle économétrique établi par les auteurs et compte tenu d'un certain nombre d'hypothèses et de restrictions, nous pouvons lire : « *Nous obtenons ainsi un pourcentage de propriétaires qui sont à ce jour incapables de financer les rénovations énergétiques souhaitées situé entre 43 et 50 %. Si l'on y ajoute les rénovations de confort, le pourcentage de propriétaires qui ne peuvent pas financer cette rénovation totale ou une rénovation alliant confort et efficacité énergétique se situe entre 50 et 57 %. Un tiers des propriétaires actuels accusent un déficit de financement de plus de 25 000 €, un chiffre dépassant même les 50 000 € pour 14 % d'entre eux. L'octroi de primes à la rénovation limitées ne fera pas ou peu de différence en matière de rénovations totales. Les prêts sans intérêt ont également un impact limité, voire nul, sur l'ampleur de la barrière financière qui entrave les projets de rénovation importants. L'analyse montre également que ce sont principalement les ménages dont le revenu mensuel est équivalent ou supérieur à 2 800 € qui peuvent financer tous les coûts de rénovation nécessaires* ». <sup>9</sup>

Même en prenant un maximum de précautions par rapport aux résultats modélisés de cette étude, il apparaît clairement que l'aide aux ménages précarisés doit être conséquente et représenter jusqu'à 100% de l'investissement quitte à récupérer ces montants lors de la revente ultérieure de ce logement.

La question d'un cadastre du logement locatif et du suivi des obligations en matière de normes PEB doit être posée. Les difficultés d'établir un contrôle combinant les différents aspects sont réelles (non

<sup>7</sup> Extraits du PRW – pages 55 à 63 et du Rapport trimestriel PSE (partenaires sociaux et environnementaux) sur le Plan de relance de la Wallonie – situation au 30 juin 2022, 344 p.

<sup>8</sup> « *Les obstacles financiers aux rénovations climatiques et de confort en Wallonie* » des Prof. dr. J. Albrecht et S. Hamels, Université de Gand et C. van de Water, Agoria, oct.2022, 26p.

<sup>9</sup> « *Les obstacles financiers aux rénovations climatiques et de confort en Wallonie* », op. cit., p.22.

exhaustivité dans l'enregistrement des baux existants, audits énergétiques aléatoires, modalités de contrôle complexes, conséquences éventuelles d'une interdiction d'indexation des loyers en fonction du PEB, risques de recours en justice, etc.).

Le CESE recommande, dès lors, à tout le moins, de procéder à un ciblage accru des primes et mesures de soutien à la rénovation énergétique du bâti, afin que celles-ci puissent bénéficier en priorité aux personnes les plus démunies, tout en évitant les effets d'aubaine. Une analyse objective doit être effectuée à intervalles réguliers sur l'impact de ces mesures sur la qualité de vie des personnes précarisées.

### **Projet 53 : Mettre en place un programme pour soutenir la rénovation des «passoires énergétiques».**

Le projet vise à augmenter le montant des aides octroyées pour soutenir la rénovation énergétique des « passoires énergétiques » (principalement des bâtiments de niveau PEB G) dont les propriétaires occupants n'ont pas accès au crédit du fait d'un revenu trop faible. Le sujet s'avère complexe : il s'agit d'intervenir efficacement et justement envers le public qui n'a pas accès au crédit bancaire, faute de revenu net disponible suffisant. Une NGW et un AGW sont en préparation pour octroyer une mission à la SWCS (société wallonne du crédit social) afin de mener un projet pilote envers ce public.

**Le CESE soutient le projet et invite le GW à poursuivre la réflexion sur les modalités de sa mise en œuvre.**

### **Projet 54 : Réformer et renforcer le système d'aides MEBAR**

Les subventions MEBAR visent à soutenir les ménages à bas revenus grâce à la réalisation d'interventions ponctuelles et ciblées dans le logement. Ce projet permet d'accompagner ces ménages dans l'utilisation rationnelle de l'énergie en élargissant les critères d'accès à la subvention et en renforçant les outils et canaux de communication relatifs à ces aides. Le système a fait l'objet d'une révision en juillet 2022 (renforcement du budget annuel, élargissement du public cible, augmentation du montant d'intervention maximal par dossier).<sup>30</sup> Le GW prévoit également d'élargir l'accès via d'autres portes d'entrée, notamment via les Associations de Promotion du Logement (APL). Une actualisation des outils de communication et de diffusion auprès des acteurs de terrain qui accompagnent les ménages à revenu modeste est prévue (site internet et folder explicatif mis à jour). L'évaluation des résultats du nouveau dispositif est prévue au 31 décembre 2023.

**Le CESE approuve les dispositions qui ont été adoptées pour renforcer le dispositif MEBAR qui fait partie des fiches prioritaires du PRW. Ce projet fait l'objet d'un co-construction à poursuivre avec les Partenaires sociaux et environnementaux (PSE). Le Conseil souligne qu'il convient de prévoir les ressources humaines nécessaires pour permettre le bon déroulement du projet dans la durée, au-delà du Plan de relance, une fois le processus installé.**

### **Projet 55 : Réformer UREBA et lancement de plusieurs UREBA exceptionnels.**

Le programme UREBA est un outil de rénovation du bâti public destiné à réduire la consommation énergétique des bâtiments. L'idée de ce projet est d'élargir l'accès au programme UREBA aux acteurs

---

<sup>30</sup> Voir à ce sujet, l'avis rendu par le Pôle Energie (ENERGIE 21.12.AV du 08.09.21) et le point 2.3 de l'avis d'initiative n°1495 du CESE sur la précarité énergétique, disponibles sur [www.cesewallonie.be](http://www.cesewallonie.be).

du non-marchand et de les rendre éligibles à l'accompagnement proposé aux instances publiques. De la sorte, la rénovation énergétique des bâtiments publics et du non-marchand sera facilitée en vue de remplir un objectif de la Déclaration de politique régionale de rénovation de 2500 bâtiments publics. Le projet consiste plus concrètement à réformer le programme UREBA dit "classique" et à lancer un appel à projets UREBA exceptionnel dans le cadre du financement européen.

Un appel à projets a été lancé en 2021. Un appel à projets exceptionnel a été lancé le 4 juillet 2022 avec 3 dates de remise de projet (sept.2022, mars 2023 et sept.2023) afin de permettre à chaque demandeur public de planifier ses soumissions. Par ailleurs, le GW a adopté le 1<sup>er</sup> juillet 2022 en première lecture la réforme du programme UREBA classique.<sup>11</sup> Notons que le budget consacré à cette mesure a été réduit de 35 millions € suite aux récentes restrictions budgétaires décidées par le GW.

**Le CESE s'interroge sur l'impact de la réduction budgétaire décidée, sur le bon déroulement du programme UREBA. Il souhaite avoir un aperçu du résultat des appels à projets et de la sélection opérée, pour la rénovation énergétique tant des bâtiments publics que du secteur non-marchand.**

### ***Plan national belge pour la Relance et la Résilience (PNRR)***

---

**Projet 250 - Créer de nouveaux logements d'utilité publique dans une dynamique de développement et de soutien de filières locales du secteur de la construction, innovantes et éco-responsables dans leurs concepts et processus de production - 101.700.000 €**

Ce projet vise la création de 700 logements publics. Il poursuit trois objectifs :

- Relancer rapidement le développement de logements publics sains, performants énergétiquement et adaptables, pour répondre à la demande croissante et contribuer à l'éradication du mal-logement qui s'est accentué avec la crise de la COVID-19 ;
- Soutenir et relancer l'économie régionale par le développement de l'ensemble des filières du secteur de la construction pour faire émerger un maximum de solutions innovantes et efficaces et ainsi développer les capacités de réponse et de résilience de ce secteur, surtout au niveau local. Les projets mis en œuvre intégreront des clauses sociales socioprofessionnelles amplifiées ayant pour objectif l'intégration et la formation par le travail ;
- Favoriser la transition environnementale en fixant, dans les projets développés, des performances élevées en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et des besoins en énergie consommée, de recours aux matériaux biosourcés et aux énergies décarbonées, de production d'énergies renouvelables et de récupération et valorisation d'eau de pluie.

92 projets ont été proposés, par 45 sociétés de logement, pour un total de 1498 logements. La SWL - après analyse des critères de sélection obligatoire - a validé 86 projets pour un total de 1423 logements proposés par 42 SLSP. La sélection opérée par le GW devrait amener à valider environ 700 logements.

**Le CESE soutient ce projet qui a pour ambition de combiner les trois objectifs de développer des logements publics tout en favorisant la relance de l'économie régionale et la transition énergétique. Il souligne que ce programme s'inscrit en complément du projet 251 visant la rénovation énergétique de 20.000 logements d'utilité publique à l'horizon 2025. Le Conseil estime qu'il convient en effet de mobiliser les différentes sources financières disponibles, y compris au**

---

<sup>11</sup> Voir à ce sujet, l'avis rendu par le Pôle Energie (ENERGIE 22.06.AV du 15.03.22), disponible sur [www.cesewallonie.be](http://www.cesewallonie.be).

niveau européen, pour relever ces défis essentiels, en accordant une attention particulière aux retombées positives pour les personnes les plus démunies.

\*\*\*\*\*