

# AVIS

Réf. : ENERGIE.18.5.AV

LOG.18.6.AV

Date d'approbation : 20/09/2018

## Primes aux investissements économeurs d'énergie et de rénovation de logement. Projet d'arrêté du Gouvernement instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement et projet d'arrêté du Gouvernement relatif à l'audit logement

### DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeurs : Les Ministres Valérie De Bue et Jean-Luc Crucke

Date de réception de la demande : 26/07/2018

Délai de remise d'avis : Avis attendu pour le 20 septembre 2018

Préparation de l'avis : Le 31 août, le dossier a été présenté au Pôle Energie et au Pôle Logement par M. Ninane du Cabinet du Ministre Crucke et par M. Piron du Cabinet de la Ministre De Bue. A l'issue de cette réunion, les Pôles ont décidé de remettre un avis commun compte tenu des multiples articulations entre les deux projets d'arrêtés.

#### Brève description du dossier :

Cette réforme vise à regrouper au sein d'une même procédure les primes énergie et rénovation. Les aspects de salubrité et de sécurité seront également pris en compte dans le cadre du nouvel audit qui évalue le logement dans toutes ses composantes.

L'auditeur sera le point d'entrée unique de ce nouveau dispositif et l'interlocuteur principal du citoyen. Il aura des missions techniques (réalisation de l'audit, hiérarchisation des travaux,...), administratives (centralisation des données, facilitation des démarches,...) et de contrôle (effectivité des travaux, participation à la liquidation des primes).

Pour pouvoir bénéficier des primes, les travaux devront être réalisés en respectant la hiérarchie établie par l'auditeur dans le cadre de l'audit logement. Les propriétaires bailleurs pourront également avoir accès à ces aides s'ils respectent la grille indicative des loyers.

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Les Pôles saluent et soutiennent l'intention de simplification entreprise dans le cadre de cette réforme nécessaire pour répondre au désintérêt constaté pour les primes suite à la réforme de 2015. Ils soulignent également la cohérence entre le nouveau dispositif proposé et la stratégie de rénovation énergétique du parc de bâtiments wallons (via sa « feuille de route »). Toutefois, les pôles souhaitent que des budgets importants soient dégagés, tant pour ce dispositif que pour l'ensemble de cette stratégie et qu'ils soient affectés en priorité aux « passoires énergétiques » (bâtiments avec label PEB F et G), qui représentent, selon les estimations, 45 % des logements wallons.

La note intitulée "Constitution d'un pool d'auditeurs logement à prestations garanties" indique qu'une révision des arrêtés du Gouvernement wallon Ecopack/Rénopack en vue de fusionner ces dispositifs à l'instar des primes énergie et salubrité/sécurité est en cours. Les Pôles regrettent de ne pas être consultés parallèlement sur ce projet de réforme, ou tout au moins, de ne pas avoir pu disposer de ses orientations, de manière à avoir une vue claire et globale sur l'ensemble des réformes envisagées. Sans ces éléments, les Pôles ne disposent que d'éléments parcellaires et ne peuvent évaluer la cohérence de la politique de rénovation énergétique. Dans une même perspective, les Pôles s'interrogent sur les réformes de la prime Mébar et du dispositif des Plans d'Actions Préventives en matière d'Énergie (PAPE) pourtant indispensables à l'amélioration des conditions de logement des personnes en situation de précarité.

Ils accueillent favorablement la volonté du Gouvernement wallon de mettre en place un système regroupant les primes énergie et les primes à la rénovation permettant ainsi d'appréhender un logement dans sa globalité. La prise en compte de la salubrité et de la sécurité dans cette approche globale mérite également d'être saluée et devrait être systématique. Toutefois, les Pôles regrettent de ne pas connaître les critères minimaux de salubrité tels qu'ils seront définis.

Les Pôles soulignent également positivement que le projet de réforme redonne une place centrale à l'audit énergétique pour assurer une rénovation cohérente et de qualité compte tenu des spécificités constructives du logement.

La mise en place d'un guichet unique, via l'auditeur, constituerait une importante simplification pour le citoyen. Toutefois, cette simplification est atténuée par la nécessité que le dossier initial de demande de primes soit introduit par le citoyen auprès de l'Administration, pour se conformer au Code wallon du Logement et de l'Habitat durable (art. 14). Si la note au Gouvernement explicite la proposition de guichet unique, celle-ci ne ressort pas des projets d'AGW, qui sont très peu lisibles à ce sujet, les dispositions étant disséminées dans le projet d'AGW « primes » et dans le projet d'AGW « audit logement ».

Par ailleurs, la réalisation d'un audit énergétique et la définition d'une hiérarchisation des travaux devrait permettre au citoyen de mieux appréhender sa stratégie de rénovation notamment grâce à une prévisibilité des coûts des travaux et des investissements. Il conviendra toutefois de veiller à ce que les recommandations apportées dans le cadre de l'audit ne soient pas formulées dans un langage technique ce qui empêcherait le demandeur de pouvoir en comprendre la portée précise.

De plus, la labellisation des entrepreneurs annoncée dans la note au Gouvernement wallon permettra au citoyen d'être accompagné dans le choix de l'opérateur qui réalisera les travaux identifiés. A ce propos, les Pôles demandent au Gouvernement d'adopter rapidement les modalités du processus de labellisation de manière à éviter une concurrence déloyale entre entreprises.

Enfin, les Pôles s'interrogent sur l'adéquation du dispositif proposé pour les ménages disposant de revenus précaires. En effet, ils rappellent que ceux-ci sont majoritairement locataires de leur logement et donc sont peu concernés par ce dispositif.

C'est pourquoi, ils demandent, en plus des mesures qui pousseraient les propriétaires-bailleurs à investir (voir ci-dessous point 1.4.), l'instauration d'un plan spécifique pour les inciter à s'engager dans une démarche de rénovation et les soutenir tout au long de celle-ci.

### **1.1. Rôle central de l'auditeur**

---

Dans le dispositif proposé, l'auditeur a un rôle central et des missions variées (techniques, administratives et de suivi). Toutefois, seules les réalisations de l'audit logement et du rapport de suivi pourront faire l'objet d'un soutien régional. Pour les Pôles, les interventions multiples de l'auditeur soulèvent des interrogations qui pourraient altérer l'attractivité du système.

Les Pôles relèvent que la note au Gouvernement wallon n'aborde pas la question du financement de l'audit et surtout des missions de suivi. Ce coût supplémentaire pourrait constituer un frein, particulièrement pour les ménages les plus modestes. Pour les Pôles, ce manque de prévisibilité des coûts du suivi administratif par l'auditeur risque de décourager les demandeurs et d'hypothéquer la bonne mise en œuvre du dispositif proposé.

Les Pôles signalent que le projet proposé conduit à une forme de privatisation de l'accompagnement puisque ce ne sont plus les écopasseurs ni les estimateurs publics qui accompagneront les ménages mais bien des auditeurs dont les prestations seront payantes. Ils s'interrogent par ailleurs sur le devenir de ces experts. Aussi, les textes ne précisent pas l'incidence de l'audit PAE dans ce nouveau système pourtant encouragé et soutenu précédemment.

Concernant les formations de base des auditeurs, les Pôles relèvent que celles-ci sont plus larges qu'auparavant et incluent des formations sans lien direct avec la création ou rénovation de logement. Ils s'interrogent donc sur la capacité de l'auditeur à appréhender l'ensemble des enjeux liés à la rénovation d'un bâtiment.

Les Pôles s'interrogent sur le régime de responsabilité applicable à l'auditeur en cas d'erreur de diagnostic ou de conseil inadéquat sur les travaux à mettre en œuvre mais également en cas de non-conformité des travaux.

Les Pôles estiment que le demandeur devrait avoir accès à une procédure de recours contre les conclusions de l'auditeur, notamment en matière de « motifs impérieux » pouvant justifier une modification de l'ordre prioritaire des travaux.

Les Pôles rappellent l'importance d'une bonne coordination entre les différents corps de métier pour garantir la bonne exécution des travaux lors d'une rénovation par étapes. Ils s'interrogent toutefois sur la personne qui prendra cet aspect en charge. Par ailleurs, ils estiment qu'il y aurait lieu de prévoir un lieu de discussion, voire de négociation, entre l'auditeur, l'architecte et le demandeur.

L'article 6 §2 de l'arrêté instaurant un régime de primes précise que les investissements doivent être réalisés dans les 7 années de l'enregistrement du rapport d'audit. Les Pôles s'interrogent sur la personne qui prendra en charge le suivi des travaux si l'auditeur initial n'est plus actif. Un auditeur tiers acceptera-t-il de reprendre en charge cette mission qu'il n'a pas entamée et avec lequel il ne sera pas forcément en phase ?

En conclusion, bien que les Pôles reconnaissent le bien fondé du projet proposé ; ils soulignent néanmoins que les missions dévolues à l'auditeur comportent encore plusieurs incertitudes (suivi des travaux, prévisibilité, régime de responsabilité,...), ce qui est particulièrement problématique étant donné qu'il joue un rôle essentiel dans la réforme proposée.

Ils estiment que ces questions doivent être résolues avant l'entrée en vigueur de la réforme. En effet, le citoyen doit pouvoir avoir une vision claire et cohérente de celle-ci si l'on souhaite qu'il se l'approprie.

### **1.2. Catégories de revenus**

---

Les Pôles approuvent le principe des coefficients multiplicateurs en fonction des catégories de revenus.

Les organisations représentatives des employeurs et l'Union des Villes et Communes de Wallonie estiment que le nouveau régime permettra à tous les ménages wallons d'avoir accès à ces primes et donc de participer à l'effort commun de réduction de la consommation énergétique dans le résidentiel, ce qui renforcera l'ambition énergétique du dispositif et favorisera l'amélioration de l'efficacité énergétique du parc immobilier dans son ensemble.

Les organisations syndicales, le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, les organismes à finalité sociale, le Rassemblement wallon pour le droit à l'habitat et le Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie attirent, quant à eux, l'attention sur l'effet d'aubaine pour les ménages à moyens et hauts revenus. Ils estiment donc qu'il serait opportun de limiter leur accès à ces aides et, dans le contexte budgétaire actuel, de les réserver aux ménages pour lesquels elles sont indispensables.

Ils déplorent d'autant plus le déplaçonnement de l'accès aux primes par le biais de l'ajout d'une catégorie 5 de revenus supérieurs à 93 000 €, ce qui va entraîner inévitablement une augmentation conséquente des effets d'aubaine au niveau de l'utilisation des budgets disponibles.

### **1.3. Mesures d'accompagnement**

---

Afin que le nouveau dispositif proposé puisse atteindre ses objectifs, les Pôles insistent pour que des campagnes d'information et de sensibilisation ainsi que des mesures d'accompagnement soient mises en place à l'attention de l'ensemble des publics visés, et particulièrement pour les ménages les moins aisés. Pour ces ménages, il pourrait être utile de prévoir des approches globales par quartier, par exemple dans le cadre des opérations de rénovation et réhabilitation urbaines, pour les intégrer dans une démarche collective. Proches des réalités de terrain, les communes ont un rôle essentiel à jouer dans l'organisation et le fonctionnement de ces dynamiques territoriales.

Concernant les ménages précarisés (catégorie 1 de revenus), les Pôles insistent sur le fait que les locataires, majoritaires au sein de cette catégorie, ne se lancent pas spontanément dans une démarche de rénovation et sont souvent tributaires des investissements consentis par leur propriétaire. C'est pourquoi, ils estiment que la Wallonie doit investir dans des stratégies d'approche, d'information et d'accompagnement de ces ménages et promouvoir les synergies entre le nouveau système des primes et des mécanismes de tiers-investisseurs.

Dans ce cadre, il convient de renforcer l'accompagnement sur le terrain (moyennant des moyens budgétaires et humains adéquats et proportionnés) et d'articuler davantage le travail des services existants dans une logique de réseautage : CPAS, tuteurs énergie, services sociaux associatifs, entités locales, etc. Aussi, il convient également de s'appuyer sur l'expertise des conseillers en énergie, des conseillers logement (pour l'aspect salubrité) et des écopasseurs communaux. Leur connaissance du terrain et des aides régionales disponibles et leur capacité de négociation en font des acteurs de première ligne et de proximité pour accompagner les demandeurs dans leurs démarches de rénovation de leur logement.

L'UWE estime qu'avant d'envisager de renforcer l'accompagnement sur le terrain, il est préférable d'articuler davantage le travail des services existants dans une logique de réseautage cohérente et efficace.

---

**1.4. Propriétaires-bailleurs**

---

Concernant la possibilité pour les propriétaires-bailleurs de recourir à l'instrument proposé, les Pôles s'interrogent sur l'effet incitatif réel de cette mesure et considèrent que celle-ci, compte tenu notamment des montants prévus, est insuffisante pour répondre à la problématique de l'amélioration de la performance énergétique des logements donnés en location.

Ils estiment qu'il conviendrait de mener une réflexion afin de déterminer les moyens les plus adaptés (notamment via la fiscalité) pour encourager ce public à s'engager dans une démarche de rénovation et ainsi améliorer la qualité des logements mis en location tout en veillant à mettre en place des outils de régulation.

Les Pôles invitent le Gouvernement wallon, si ce n'est pas déjà fait, à prendre connaissance de l'étude intitulée « Energ-Ethic » en cours d'élaboration et commanditée par la DGO4 dont l'objectif est de mobiliser les propriétaires-bailleurs pour une rénovation « énerg-ethique » des logements sans pénaliser les locataires avec une trop forte augmentation des loyers

---

**1.5. Détermination du montant des primes**

---

L'article 7 §1<sup>er</sup> du projet d'AGW instaurant un régime de primes prévoit que les montants de base de chaque prime seront calculés en fonction des kWh économisés. Les Pôles approuvent ce critère d'économie d'énergie pour le calcul des primes. Ils relèvent que l'article 7 de l'arrêté instaurant un régime de primes prévoit la possibilité d'une majoration de ce montant en fonction des matériaux ou des techniques utilisés.

Les organisations syndicales, le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, les organismes à finalité sociale, le Rassemblement wallon pour le droit à l'habitat et le Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie et les associations environnementales soutiennent cette disposition qui devrait permettre de promouvoir les technologies les plus performantes, les matériaux locaux ainsi que les matériaux intéressants sur le plan environnemental pour des raisons de cohérence avec le module "Santé et confort des habitants" et plus globalement avec la stratégie wallonne de développement durable.

Pour l'UWE et l'UPSI, l'amélioration de l'efficacité énergétique, exprimée en kWh économisés, est le fil rouge de la politique de rénovation énergétique. Il doit être suivi sans introduire de discrimination entre les matériaux.

Les Pôles demandent qu'une réflexion portant sur les critères techniques liés aux exigences à remplir pour bénéficier des primes soit menée afin de s'assurer que certaines techniques à hautes performances énergétique et environnementale ne se voient exclues du soutien public à la rénovation énergétique des logements<sup>1</sup>.

Les Pôles rappellent que des revirements opérés au niveau des technologies ou des matériaux soutenus peuvent avoir de lourdes conséquences sur les entreprises des filières concernées du fait des investissements déjà consentis et peuvent également amener à une perte de compétences.

Par ailleurs, les Pôles attirent l'attention sur le risque de pénaliser des investissements présentant une faible économie de kWh mais toutefois nécessaires pour permettre à un logement d'obtenir une meilleure labellisation PEB, ce qui fait partie de la stratégie de rénovation énergétique du parc de bâtiments wallons. Ils estiment également que cela pourrait renforcer le risque d'effet « lock-in », c'est-à-dire d'investissements incompatibles avec ceux qui seront nécessaires à un stade ultérieur.

En outre, ils rappellent que pour atteindre l'objectif de la stratégie rénovation wallonne qui vise un PEB A moyen en 2050, il conviendra de mener des rénovations profondes plutôt de multiplier des travaux

---

<sup>1</sup> Exemple : certaines applications utilisant les pompes à chaleur présentent d'excellents rendements globaux alors qu'elles sont exclues du « Cahier des charges pompes à chaleur » devant être respecté dans le cadre d'une demande de prime. Ceci est par exemple le cas des pompes à chaleur réversibles associées à la géothermie.

énergétiques par étape. Dans ce cadre, les Pôles invitent le Gouvernement wallon à envisager une majoration des primes pour les rénovations « par bouquet ».

Les Pôles relèvent que la prime accordée est limitée à 70% du montant des travaux, ce qui semble être insuffisant pour les ménages à faible revenus (R1 et R2). Ils s'interrogent sur la possibilité d'adapter cette limite en fonction du revenu. Il pourrait être également envisagé d'autoriser le cumul de ces primes avec l'aide MEBAR. Concernant le soutien à l'audit, les Pôles proposent d'étudier la possibilité de la mise en place d'un système de 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. A ce propos, les Pôles soutiennent l'idée, telle que présentée dans la note intitulée « constitution d'un pool d'auditeurs logement à prestations garanties », de prévoir la gratuité de certains audits réalisés par les experts de la SWCS et du FWL.

### **1.6. Développement de la formation et soutien à l'emploi local**

Les Pôles estiment qu'il est nécessaire d'accompagner le nouveau dispositif proposé par le développement de formations liées à la rénovation énergétique des bâtiments, à l'utilisation de matériaux écologiques... Il s'agit aussi de prévoir une articulation avec les opérateurs de formation et l'enseignement afin d'anticiper les besoins en compétences, notamment pour l'isolation des bâtiments ou d'installations de chauffage améliorant les performances énergétiques.

Par ailleurs, il conviendra de s'assurer que les emplois créés seront exercés par la main d'œuvre locale et de lutter efficacement contre le dumping social. A ce sujet, le Pôle invite le Gouvernement wallon à s'inspirer recommandations émises par le CESW dans son avis A. 1193 relatif au dumping social.

## **2. CONSIDERATIONS PARTICULIERES**

Les Pôles accueillent positivement la disposition reprise à l'article 4 §2 du projet d'AGW instaurant un régime de primes précisant que le bâtiment faisant l'objet d'un audit est âgé de plus de 15 ans et est destiné principalement au logement car elle permettra la réhabilitation en logement de bâtiments qui n'y étaient pas affectés auparavant.

Si l'audit remet en cause la salubrité d'un bien mis en location, les Pôles estiment que le texte en projet devrait prévoir une information obligatoire du locataire afin de lui permettre d'appliquer les dispositions prévues par le décret du 15 mars 2018 sur le bail d'habitation.

Les Pôles demandent qu'une réflexion soit initiée afin de permettre aux biens en copropriété de pouvoir également bénéficier de ces primes énergie et rénovation.