

AVIS

LOG.23.01.AV

Projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiques d'énergie et de rénovation d'un logement

Projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement

Projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2022 instaurant un régime d'aides accordées pour la réalisation d'investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement

Projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 visant à établir les principes de hiérarchisation des bouquets de travaux dans un audit logement

Projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiques d'énergie et de rénovation d'un logement

Avis adopté le 12 avril 2023

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeurs : M. Philippe HENRY, Ministre wallon du climat, de l'énergie, de la mobilité et des infrastructures et M. Christophe COLLIGNON, Ministre wallon du logement, des pouvoirs locaux et de la ville.

Date de réception de la demande : Le 24 mars 2023

Délai de remise d'avis : Avis sollicité au titre de l'urgence

Préparation de l'avis : La réforme des primes a été présentée par Mme Charlotte BERNARD, Conseillère à la Cellule Logement au Cabinet du Ministre Collignon et M. Antoine WATELET, conseiller à la Cellule Energie au Cabinet du Ministre Philippe Henry, le 31 mars 2023. Ils ont ensuite été examinés par le Pôle Logement. Celui-ci a validé électroniquement le projet d'avis le 12 avril 2023.

Description du projet : Les projets d'arrêté modificatifs ont été adoptés en 1^{ère} lecture par le Gouvernement wallon le 17 mars 2023 en vue d'accélérer la transition énergétique de la Wallonie et de soutenir la population à rénover leur logement (et ainsi consommer moins d'énergie). Ils constituent la première phase d'une réforme des primes.

Les différentes mesures envisagées se résument en trois points :

- augmentation des montants de base des primes à l'investissement de 40% ;
- augmentation du plafonnement de subventionnement à maximum 90 % de la facture ;
- donner à l'audit énergétique un caractère non contraignant quant à l'ordre de réalisation des travaux.

Il s'agit d'un régime temporaire qui modifie le régime actuel pour une durée de trois ans. Passé ce délai, celui-ci revient de plein droit en vigueur.

AVIS

Le Pôle Logement salue la volonté du Gouvernement wallon de procéder aux modifications suivantes :

- l'augmentation des montants de base de la prime à l'investissement de 40 % et du plafond du subventionnement à maximum 90 % de la facture. Elle constituera assurément un moyen supplémentaire en vue de stimuler les projets de rénovation énergétique ;
- la simplification des procédures, notamment la suspension du caractère contraignant quant au respect des travaux déterminés par l'audit ;
- le retour d'un mécanisme de primes au forfait (et non plus basé sur le gain énergétique). Il devrait renforcer la lisibilité du système et permettra au citoyen de, dès le départ, mieux appréhender la procédure et le bénéfice des aides ;
- l'abandon des KW/h économisés avec le retour à un PU/m². Cela permettra une lecture plus aisée du mécanisme d'octroi de la prime ;
- la simplification d'estimation en €/m² ou €/appareil ;
- l'uniformisation des exigences et des postes avec les primes des petits travaux ;
- la suppression des bouquets et du rapport de suivi ;
- l'ouverture des primes aux associations de copropriétaires ;
- l'élargissement des conditions d'accès à la certification des auditeurs logements.

Le Pôle considère que le travail en parallèle sur ce dispositif et la réflexion plus fondamentale en cours dans le cadre de l'Alliance Climat-Energie-Rénovation (ACER) posent question dans la mesure où il risque d'aboutir à de nouvelles modifications des dispositifs à moyen terme. De ce fait, ce nouveau dispositif des primes apparaît comme le contrepoids indispensable à la salve d'obligations en termes de performance énergétique définies par ce Plan (voir le calendrier des labels à atteindre). Le cas échéant, l'ensemble des réformes devra aboutir à un maximum de simplification, d'intégration et certainement faire l'objet d'une communication particulièrement claire.

Toutefois, plusieurs aspects de la réforme proposée posent question au Pôle Logement.

Simulations des mesures proposées

Le Pôle regrette que les simulations qui fondent les mesures proposées ne se soient basées que sur le volume des primes gérées par le SPW TLPE sans tenir compte des spécificités des primes gérées par le FLW et la SWCS. Il est effectivement regrettable que les simulations sous-tendant la réforme fassent fi de la réalité des prêteurs que sont le FLW et la SWCS, réalité qui tient principalement à leur public cible. La Wallonie a effectivement accordé à ces organismes délégation pour gérer directement les demandes de primes associées au Rénopack et de très nombreux citoyens, incapables de préfinancer les travaux, n'ont d'autres solutions que de se tourner vers le crédit à 0 %. Il eut été plus objectif d'intégrer cette réalité et le profil du public s'adressant aux deux opérateurs.

En effet, de par la nature même des produits de la SWCS, il est évident que les réalités ne sont pas comparables. Les tableaux joints à la note au Gouvernement wallon confirment cette hypothèse au vu des montants moyens des primes octroyées par le SPW TLPE. Dès lors, imaginer qu'à tout le moins, une immense majorité des demandeurs bénéficiera d'un régime au moins aussi avantageux que le régime actuel n'est une hypothèse valable que pour les cas de primes gérées par le SPW TLPE. Il serait bon de réaliser les mêmes simulations pour les primes gérées par le FLW et la SWCS. Cela a un impact métier direct et un impact budgétaire le cas échéant.

D'un point de vue métier

En leur qualité de prêteur, la SWCS et le FLW sont légalement obligés d'offrir à leurs clients un régime au moins aussi favorable. Les primes sont préfinancées. Elles sont donc calculées ex ante et inscrites au cœur du contrat de crédit. Le client en bénéficie une fois les travaux réalisés. Elles impactent son compte de remboursement. La mensualité en tient compte dès le départ.

Le régime transitoire prévoit que les prêts conclus sous l'ancien régime s'éteindront sous ce régime, a contrario, les prêts conclus sous le nouveau régime seront gérés sous le nouveau régime.

Qu'advient-il des prêts conclus au terme de la validité de ces mesures temporaires (trois ans) ?

Les régimes sont incompatibles entre eux. C'est encore plus prégnant dès lors que le prêteur est engagé contractuellement avec son client. Comment pouvoir respecter les obligations qui découlent du Code de droit économique et garantir que le client bénéficiera d'un régime au moins aussi favorable ?

D'un point de vue budgétaire

Le Pôle partage les préoccupations de la SWCS et du FLW. Au-delà du fait que cette réforme engage les Gouvernements suivants, le Pôle s'interroge sur l'ampleur des moyens budgétaires qui devront être dégagés compte tenu de "l'appel d'air" que la réforme va susciter et du train d'impositions découlant du Plan Air-Climat-Energie qui lui aussi ne manquera pas d'amplifier le volume des sollicitations. En effet, les clients peuvent prélever les fonds pour réaliser leurs travaux durant deux ans et ensuite demander leurs primes. L'engagement budgétaire a donc lieu en 2023 alors que la liquidation peut intervenir deux ans plus tard, voire davantage si le client peine à recevoir un rapport de suivi dans le cas de l'ancien régime.

La SWCS et le FLW n'ont donc aucune certitude de disposer des moyens financiers pour faire face à leurs engagements contractuels pris envers leurs clients et leur offrir les primes auxquelles ils peuvent prétendre au moment de la signature du contrat.

Période de validité de la réforme

La réforme envisagée est prévue pour une durée de trois ans Il apparaît toutefois essentiel d'apporter au citoyen une certaine stabilité dans le temps et, surtout, une bonne lisibilité des processus d'aides. Le Pôle estime que cette stabilité bien nécessaire pourrait toutefois être affectée par les travaux et les réflexions actuellement en cours au niveau de l'Alliance Climat-Energie-Rénovation, ce qui est quelque part regrettable.

De même, le Plan Air-Climat-Energie s'inscrit lui-même dans une temporalité qui excède de beaucoup le terme des 3 ans puisqu'il balise le chemin à parcourir jusqu'en 2050. Pour certains ménages (et le Pôle songe aux ménages les plus précaires), l'engagement dans un processus de rénovation aussi large nécessitera du temps et certainement davantage qu'un délai de trois ans... Inversement, le Pôle craint également que l'annonce du caractère temporaire de cette réforme ne génère un rush sur ce dispositif avec toutes les conséquences qu'il en ressortira au niveau budgétaire et capacité des différents opérateurs à y faire face. En effet, les évaluations antérieures ont montré que les modifications successives du dispositif entraînaient une perte d'efficacité globale, surtout à l'égard des ménages aux plus faibles revenus qui l'utilisaient relativement moins. Ces modifications d'un système déjà complexe produisent en effet des difficultés de compréhension, de maîtrise de la procédure qui découragent une partie des ménages et les poussent à renoncer.

Le Pôle estime donc que le système de primes a besoin de stabilité pour produire ses effets dans la durée et maintenir l'adhésion des ménages et la dynamique de rénovation. Il est également nécessaire d'assurer une accélération du traitement des dossiers de demande par d'administration.

Le cas échéant, l'ensemble des réformes devra aboutir à un maximum de simplification, d'intégration et certainement faire l'objet d'une communication particulièrement claire.

Le Pôle estime qu'une remise en cause du nouveau dispositif dans un délai aussi court risque d'avoir des effets pervers, en particulier pour les ménages aux plus faibles revenus. Il plaide avec la plus grande fermeté pour que les modifications apportées soient dès à présent pérennisées au-delà de 3 ans, ce qui garantira la pérennité et la fiabilité du nouveau régime.

Calcul des catégories de revenus et amplitude de la catégorie R4

Le Gouvernement wallon souhaite modifier le calcul des catégories de revenus.

Le Pôle propose un mode de calcul commun pour tous les incitants. Sans cela, les catégories de revenus pour obtenir un prêt à taux zéro et pour calculer le montant des primes seront différentes. Cela crée confusions et incompréhension entre les services publics et les clients.

Le Pôle plaide pour que l'essentiel des primes soit orienté vers les ménages qui en ont le plus besoin et d'éviter le plus possible les effets d'opportunité ou effets Mathieu. D'après les tranches de revenus, les tranches de revenus les plus faibles pourraient être encore davantage soutenues. L'amplitude de la quatrième tranche de revenus pose question (de 46.200 à 104.400 € annuel), d'autant qu'elle concentre plus d'un tiers des dossiers (34 %). Le Pôle estime qu'elle devrait être plafonnée à un niveau de revenu inférieur.

Primes simplifiées

Le Pôle n'est pas favorable à l'augmentation des montants de bases des primes simplifiées (pour les postes communs aux primes avec audit). Celle-ci est bien trop importante pour certains postes et l'intérêt de rentrer dans un programme de rénovation énergétique profond est de nature à engager celui-ci sur des chemins hasardeux en termes d'efficacité énergétique et d'atteinte des objectifs visés avec, comme risques à moyen ou long terme, que des correctifs coûteux s'avèrent nécessaires. Il insiste sur l'importance des expertises et conseils des professionnels pour les travaux d'isolation et d'étanchéité. En outre, la démultiplication des régimes a pour effet de rendre plus compliquée la compréhension des mesures auprès des citoyens.

Accentuation accrue à l'accès aux primes

Le Pôle relève que le financement préalable des travaux est un obstacle majeur pour des ménages ne disposant pas d'épargne. Il plaide pour le développement de mécanismes de préfinancement et de liquidation partielle des primes (qui permette de financer les travaux suivants).

Dans le même sens, il souligne les efforts de simplification entrepris. Il demande que ces efforts soient poursuivis et intensifiés concernant la lisibilité de l'ensemble du dispositif, la simplification des procédures et la réduction des délais de traitement et leur prévisibilité. Les efforts entrepris en Région de Bruxelles-Capitale pourraient être source d'inspiration.

Le Pôle se réjouit de l'ouverture des primes aux copropriétés. Il faudra être vigilant à les modaliser efficacement pour éviter, par exemple, que des plafonds identiques s'appliquent par immeuble, qu'il soit une maison ou un immeuble d'appartements.

Le Pôle espère que le Gouvernement wallon permettra prochainement à la SWCS de financer les rénovations dites énergétiques des copropriétés. S'il élargit le champ d'application du régime de 2019, il serait logique que les produits de la SWCS et du FLW qui y font référence soient mis en cohérence.

Le Pôle demande que le régime des primes habitations soit également accessible aux personnes morales. Il demande ainsi de compléter l'article 1^{er}, 4^o du projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement comme suit : *"... ou toute association de copropriétaire ou tout organisme à finalité sociale et qui est maître d'ouvrage des investissements visés au présent arrêté"*.

Par ailleurs, en lien avec l'objectif de soutien aux coopératives d'habitants repris dans la DPR 2019-2024, il propose également d'étendre l'ouverture envisagé aux coopératives d'habitants. L'accès aux primes énergie constitue l'une des difficultés que rencontrent ces projets d'habitats structurés sous cette forme juridique. Il s'agit en tout cas d'un des freins majeurs à leur développement.

Produit intégré

Le Pôle fait sienne la proposition de la SWCS de création d'un produit intégré qui combinerait à la fois un prêt à taux zéro et des avantages complémentaires sous forme de subsides. Ils seraient définis et gérés indépendamment des primes du SPW TLPE. Ils resteraient évidemment concertés et alignés sur les objectifs politiques pour conserver la cohérence entre les incitants et la stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme du bâtiment.

Le Pôle recommande de la clarté pour le public et les acteurs de l'écosystème de la rénovation énergétique, et ce afin d'éviter de confondre les primes du SPW TLPE et celles des autres acteurs (SWCS, FLW) dont la singularité doit être reconnue pour un mécanisme efficient et cohérent pour le public.

Suppression du rapport de suivi

L'adaptation de la procédure telle que présentée dans la note au Gouvernement wallon précise que le module rapport de suivi est supprimé. Le Pôle estime que cette suppression est une bonne chose mais il ne faut pas compenser le contrôle sur d'autres pièces justificatives.

Cependant, cette modification questionne les objectifs et la spécificité du régime des primes habitations qui est présenté comme plus intéressant pour une rénovation profonde et globale. Ce type de rénovation offre des meilleurs résultats en termes de performance énergétique grâce notamment à la hiérarchisation cohérente des travaux. La modification proposée relativise l'importance de l'ordre des travaux et s'ajoute aux primes simplifiées (présentées comme des "primes sans audit") qui constituent déjà un régime alternatif et plus souple.

Au vu de l'harmonisation proposée entre les deux régimes, en l'absence d'un mécanisme alternatif pour remplacer le rapport de suivi et visant à encourager les ménages qui s'engagent dans le régime "primes habitation" à suivre un ordre cohérent de travaux, le Pôle se demande si la réforme ne risque pas d'augmenter les risques liés aux opérations par gestes.

Le Pôle demande si les auditeurs logement pourront encore réaliser des rapports de suivi pour permettre le calcul des primes pour les prêts en cours octroyés par la SWCS et le FLW. A défaut, il demande que l'on envisage d'assimiler le suivi des travaux par la SWCS et le FLW à la réalisation des rapports de suivi.

Subventionnement de l'audit

La note au Gouvernement wallon parle d'un "audit subventionnable à 100%". Il propose d'insérer *"une base légale permettant à la Région de faire des marchés publics d'achats d'audits qui pourraient être payés à 100% aux citoyens, en cas de situations exceptionnelles ou de sinistres"*.

Le Pôle recommande la gratuité des audits aux propriétaires qui mettent leur logement en gestion auprès d'une agence immobilière sociale ou d'une association de promotion du logement (APL) ainsi que pour les organismes à finalité sociale.

Harmonisation des travaux éligibles

Le Pôle attire l'attention sur le fait qu'il est urgent de se positionner sur les coûts éligibles des travaux induits. Il soutient la nécessité de définir la notion de coûts éligibles aux travaux liés/induits. Il recommande de parler de travaux réalisés sur un "ensemble". Par exemple : un ensemble "toiture" = couverture / isolation / dep / charpente ; un ensemble "sol" = isolation / chape / revêtement... Ce serait beaucoup plus clair et cohérent avec la réalité de terrain.

Le Pôle estime louable le projet d'harmonisation des travaux éligibles repris dans les régimes "primes habitation" et primes "toiture et travaux de moins de 3.000 €".

Toutefois, le Pôle s'interroge sur la fin du régime dérogatoire accordé aux systèmes de chauffage dans le régime de 2019 qui est prévu pour des travaux facturés jusqu'en juin 2023. Il demande si les clients qui concluent un prêt en mai pourront encore bénéficier de ces primes dans deux ans au moment de la réalisation des travaux.

Par ailleurs, ces travaux ne pourront plus faire l'objet d'un financement à taux zéro dans le nouveau système. En effet, le prêt à taux zéro est prévu pour les travaux du régime de 2019 uniquement, pas pour les travaux visés par les primes simplifiées. Si le projet prévoit de basculer ces travaux dans le régime dit simplifié, il rend impossible leur financement à taux zéro.

Le Pôle attire l'attention sur le fait qu'il est urgent de se positionner sur les coûts éligibles des travaux induits.

Harmonisation des coefficients d'isolation du toit

La réforme propose de modifier l'article 15 §1 de l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 portant exécution de l'arrêté du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement en vue d'introduire un R> ou égal à 5 comme objectif pour l'isolation du toit. Or, dans l'arrêté "primes simplifiées" du 12 mai 2022, le R exigé doit être supérieur ou égal à 6,00 m² K/W. Le Pôle recommande dès lors d'harmoniser cette exigence.

Ajout des APL dans la liste des opérateurs de mise en œuvre du logement

Dans le cadre des modifications apportées à l'arrêté du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation énergétique, le Pôle estime opportun d'ajouter explicitement les associations de promotion du logement (APL) à son article 3 §1^{er}, 2^o, a). Celui-ci deviendrait « *mettre le logement à la disposition d'une agence immobilière sociale, d'une association de promotion du logement, d'une Société de logement de service public, ou de tout autre organisme désigné par le Ministre du Logement, par un mandat de gestion pour une durée minimale de neuf ans* ».

Cet ajout permettrait d'apporter une clarification nécessaire pour simplifier la prise en gestion de logements par ces organismes à finalité sociale dans le cas où un propriétaire-bailleur souhaite solliciter les primes habitation et s'adresser spécifiquement à une APL. D'autre part, cela permettrait également d'harmoniser avec les autres dispositifs existants pour la prise en gestion des logements par des AIS et par des APL.

Le Pôle recommande également que la réglementation d'octroi des crédits consentis par la SWCS et le FLW fasse l'objet d'un ajustement.

Salubrité des travaux

Le projet de réforme des primes prévoit d'alléger le contrôle de la salubrité des logements. Le régime de 2019 avait déjà resserré les points de contrôle à quelques éléments structurels et de sécurité. Les textes proposés limitent dorénavant le contrôle à la seule présence d'attestation de conformité des installations électrique et de gaz.

Le Pôle rappelle que la réforme de l'Ecopack intervenue en 2015 répondait aux freins à la rénovation alors identifiés en supprimant cette obligation stricte. En effet, bien des candidats rénovateurs se désengageaient de leur projet à cette seule évocation.

Au-delà de ces considérations, le Pôle recommande vivement de faire œuvre de pédagogie et de clarté pour expliquer que dorénavant, les primes sont accessibles sans devoir un subir un contrôle de la salubrité du logement sauf si les personnes demandent un prêt à taux zéro. Alors là, la salubrité restera un impératif pour accéder à cet avantage. Le Gouvernement wallon a fixé à la SWCS des objectifs de salubrité des logements et inscrit ce principe au cœur de la réglementation des prêts.

Développement et amplification de l'accompagnement collectif par quartier et du rôle des plateformes locales de rénovation énergétique

Le Pôle considère que la mise en œuvre efficace des dispositifs, en particulier pour les ménages les plus fragiles, passe par un accompagnement continu de proximité à toutes les étapes du processus. La mise en place et le développement des démarches collectives visant à la rénovation énergétique, au niveau d'un quartier par exemple, est une piste à soutenir. Par ailleurs, il est essentiel que les dispositifs ciblent en priorité les passoires énergétiques (PEB de catégories F et G) et les ménages en situation de précarité énergétique.

L'accompagnement de publics confrontés à un seuil d'accès aux aides trop élevé (pour diverses raisons dont l'accès et le maniement du numérique) est primordial, des démarches par quartier peuvent aider dans une optique de massification de la rénovation des logements et d'efficacité des aides. Le Pôle estime que cette approche présente l'avantage de créer des "lots" pour attirer certaines entreprises et de réaliser des économies d'échelle.

Dans le même sens, le Pôle préconise le développement, l'amplification et le soutien à l'accompagnement des plateformes locales de rénovation, en articulation avec les autres acteurs locaux du logement.

En prévision à la massification de la rénovation énergétique des logements le Pôle estime essentiel d'augmenter le nombre d'auditeurs, de soutenir les plateformes locales de rénovation énergétique et de faciliter l'attribution des primes liées aux travaux réalisés par des entrepreneurs certifiés ou membres de plateformes reconnues comme la plateforme wallonne de l'isolation. Le Pôle estime que la valorisation de l'utilité des audits ainsi que le travail et l'image actuellement négative des auditeurs est indispensable.

Moyens budgétaires

Enfin, le Pôle estime que le paysage wallon des incitants de la rénovation énergétique nécessite une rationalisation drastique et une réallocation des ressources pour viser plus d'efficacité et lutter contre l'effet d'aubaine. Par temps de contrainte budgétaire plus importante, l'allocation optimale des

ressources devrait guider toutes les stratégies. Le projet de réforme en discussion n'en dit mot. Pour rappel, l'IWEPS estimait en 2017 que les primes étaient frappées d'un effet d'aubaine à hauteur de 61%. Autrement dit, 61% des demandes n'ont pas incité les ménages à entreprendre des travaux.

A titre d'exemple, le Pôle souligne que la production de la SWCS a plus que doublé (plus de 6.000 prêts signés en 2022) et ses moyens actuels (budgétaires et humains) ne permettent pas d'assumer davantage de demandes sans compromettre les finances publiques et son propre équilibre financier. Sans vision à moyen terme sur des perspectives budgétaires, le Pôle estime déraisonnable de déployer plus de capacité de production. La demande déjà en attente est pourtant très importante et les réclamations de clients mécontents explosent. Le Pôle reste persuadé qu'avant d'engager plus de moyens qu'ils soient budgétaires ou humains, il faut d'abord réformer en profondeur et lever les freins à l'efficacité des incitatifs actuels.

Politique de communication envers la population

Le Pôle estime essentiel de mettre en place une communication claire et harmonisée envers la population en notamment l'informant sur les types de logements (logements occupés par le propriétaire, logements mis en location, hébergements touristiques, copropriétés, secondes résidences...) pouvant bénéficier des primes ainsi que sur les effets lock-in et la gestion des nœuds constructifs compte tenu que l'ordre des travaux ne sera plus obligatoire. Le Pôle estime que mieux encadrer la qualité des travaux permettrait d'assurer une bonne utilisation des moyens financiers.
