

A qui profitent les primes « énergie »?

Les primes sont bénéfiques pour la planète et le climat : personne ne nie cette évidence, ni le fait qu'il faut amplifier la dynamique de rénovation énergétique des logements. Mais à la condition qu'elle ne profite pas seulement aux plus nantis !

Thibaud de Menten (Equipe Populaires)

Cela faisait longtemps que les mouvements sociaux, soucieux de mettre la rénovation énergétique à la portée de toutes les bourses, réclamaient la révision du montant des primes en fonction des revenus des demandeurs. En 2010, le gouvernement wallon leur a apporté une réponse positive. Le gouvernement bruxellois a fait de même en 2011.

Pour ce faire, la Région bruxelloise a classé les demandeurs de primes en trois catégories, A, B, C.

Mais la suppression des réductions fiscales décidée, fin 2011, par le gouvernement fédéral, provoque une baisse des demandes de primes (*lire le tableau ci-dessous*). Restrictions budgétaires indispensables pour les uns, justice sociale pour certains, scandale environnemental pour d'autres. En juillet 2012, l'Olivier bruxellois réagit. Il augmente le budget et le montant des primes régionales de 12 à 19 millions d'euros. Bel effort, néanmoins très loin de compenser le regain d'impôt recouvert par le fisc. A la surprise de tous, cela suffit cependant pour générer une dynamique de rénovation énergétique plus vigoureuse encore que celle qui prévalait avec les réductions fiscales ! Au point que les budgets bruxellois sont épuisés dès la mi-2013, provoquant une salve de questions parlementaires adressées à Evelyne Huytebroeck, ministre de l'Environnement et de l'Energie sous la dernière législature. Et dont la qualité des réponses nous offre aujourd'hui un précieux, bien qu'insuffisant, outil d'analyse.

En juillet 2013, l'Olivier bruxellois maintient le budget à 20 millions d'euros, mais diminue le montant des primes 2014 pour les constructions et rénovations passives ou basse énergie, doubles vitrages super isolants et chaudières performantes. Il maintient inchangé le montant des primes à l'isolation des toits, murs et planchers, chauffe-eau instantanés, systèmes de régulation, énergies renouvelables et électroménagers. Subtil équilibre budgétaire, social et environnemental.

Les locataires, éternels oubliés

La disparition des réductions fiscales, dont on estime généralement qu'elles profitent essentiellement aux ménages à revenus aisés, n'a entraîné qu'un faible rééquilibrage des demandes de prime émanant de la catégorie « C » – la moins fortunée –, qui en mobilise 44 % (au lieu de 38% précédemment). En Wallonie, cela semble pire encore, à première vue du moins. La catégorie la moins aisée mobilise seulement 5 % des primes à l'isolation et 6 % des doubles vitrages ; la catégorie

intermédiaire respectivement 10 % et 16 % ; la catégorie la plus aisée 85 % et 78 %. Mais, avant de tirer l'une ou l'autre conclusion trop hâtive, il convient d'analyser plus finement la manière dont les Régions ont défini leurs catégories (*lire l'encadré en p. 54*). Nous verrons, alors, que la répartition des primes parmi les ménages est en fait largement plus équilibrée en Wallonie.

Cela étant dit, la question lancinante reste la suivante : les locataires sont-ils impuissants, éternels laissés-pour-compte des primes à l'énergie ? Telle est la question posée par l'IBGE dans sa brochure de présentation des primes « énergie », qui s'empresse d'y répondre par la négative : « *Pas du tout ! Les locataires ont accès aux primes énergie. Ceci vaut aussi pour les propriétaires qui louent leur habitation. En plus, si le logement est géré par une Agence Immobilière Sociale, celle-ci peut faire appel aux primes à la rénovation et à la plus haute intervention des primes énergie.* » Et si c'était justement là que résidait le problème ?

Finalement, au-delà de la question des revenus des demandeurs, n'est-ce pas d'abord et avant tout le statut de l'occupant de l'immeuble qui serait déterminant pour l'accès aux aides publiques de rénovation énergétique ? Voyons ce que disent, à ce propos, les statistiques sur le nombre de primes octroyées. Les locataires ne captent que 8 % des primes en 2012 et 2013, alors qu'ils représentent plus de 60 % des ménages bruxellois. Le

	2011	2012	2013*
Catégorie A	7.613	5.272	4.547
Catégorie B	3.058	2.507	2.064
Catégorie C	6.557	6.008	5.051
Totaux	17.228	13.787	11.662
Part des primes obtenues par les catégories A et B	62 %	56 %	57 %

* Jusque début juillet.

secteur public et associatif (Sociétés immobilières de service public/ISP, Agences immobilières sociales, Fonds du logement), quant à lui, en mobilise 3% en 2013 (pour 1% en 2012). Si l'on sait qu'il gère 10 % des logements bruxellois, c'est peu. Néanmoins, la progression enregistrée entre 2012 et 2013 est encourageante, et pourrait refléter une meilleure prise en considération des factures de chauffage des locataires de la part des AIS et par les SISP. Une dynamique serait-elle amorcée ? Pour ce qui est des propriétaires, il faut déplorer que l'IBGE ne ventile pas ses données sur les primes octroyées entre les propriétaires occupants et les bailleurs. Il nous paraît donc utile de mener une approche statistique complémentaire, au niveau des dix-neuf communes, en observant les corrélations qui existent entre le pourcentage de propriétaires qui occupent effectivement leur bien et le pourcentage de ménages bénéficiaires d'une prime. Le résultat oscille entre un taux de 70 et 75% selon les années, ce qui nous semble significatif.

Ainsi, l'immense majorité des propriétaires ayant sollicité une prime énergie occupent l'immeuble concerné par les travaux. Bref, les locataires ne sollicitent que très peu de primes pour des travaux qui relèvent le plus souvent de la responsabilité des bailleurs, et ces derniers sont peu nombreux à utiliser ces primes.

Des études complémentaires mériteraient néanmoins d'être réalisées par l'IBGE qui dispose de la banque de données nécessaire. Bruxelles Environnement pourrait, par ailleurs, décider d'améliorer la qualité du formulaire de demande de primes sur l'identification du profil des demandeurs : distinguer les bailleurs et propriétaires occupants, mais aussi identifier les régies communales ou la SDRB, etc.

Les effets positifs des prêts verts

Répondant à nouveau favorablement aux revendications portées par nos mouvements sociaux, les gouvernements « Olivier » ont mis en place des dispositifs de prêts verts palliant le manque de fonds à disposition de (certains) particuliers pour investir dans des travaux de rénovation énergétique. En 2008, Bruxelles

aux ménages ayant déjà contracté un emprunt hypothécaire a, quant à elle, généré un volume de 500 prêts en 2012. Mais sur l'ensemble, seule une bonne dizaine de prêts concerne le parc locatif.

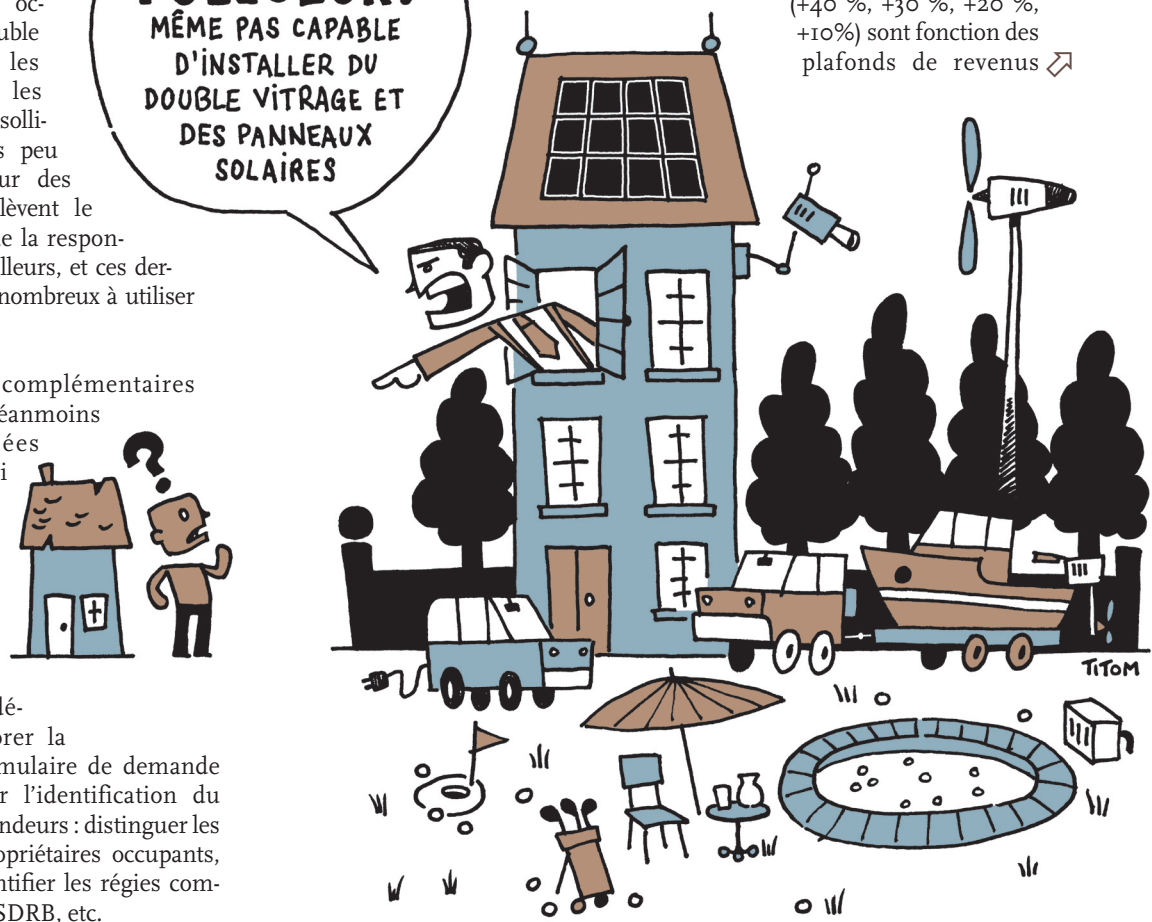
En 2012, avec son éco-pack, la Wallonie a boosté son dispositif de prêts. La Société wallonne de crédit social et le Fonds du logement des familles nombreuses ont reçu une mission

C'est d'abord le statut de l'occupant de l'immeuble qui détermine l'accès aux aides publiques de rénovation énergétique.

confiée à la coopérative à finalité sociale Credal le soin d'octroyer des prêts à taux zéro aux ménages à faibles revenus. Le bénéfice du dispositif a par la suite été rendu accessible à 85 % des ménages, ce qui n'a cependant pas permis de faire décoller le nombre de prêts octroyés (115 en 2012). Une mission complémentaire confiée au Fonds du logement, réservé

complémentaire d'accompagnement des ménages dans l'identification des travaux prioritaires. Ceux-ci assurent donc une partie des missions remplies à Bruxelles par les Maisons de l'énergie. Cet accompagnement est, de facto, plus intensif à l'égard des ménages à revenus « précaires », notamment afin de prévenir les risques de non-recouvrement des sommes prêtées. Les conditions du prêt wallon à taux zéro (durée maximale de 12,10, 8 et 5 ans, et majoration supplémentaire des primes (+40 %, +30 %, +20 %, +10%) sont fonction des plafonds de revenus ↗

POLLUEUR!
MÊME PAS CAPABLE
D'INSTALLER DU
DOUBLE VITRAGE ET
DES PANNEAUX
SOLAIRES



⇒ des « couples » tels que définis par le code du logement, mais en limitant le bénéfice du dispositif aux ménages dont les ressources sont inférieures à 93.000 euros. Entre mai 2012 et septembre 2013, plus de 5.600 éco-packs avaient été octroyés, selon la répartition suivante :



	Nombre d'emprunts	Part des emprunts	Montant moyen emprunté	Prime moyenne
Précaire	859	15%	16.050 euros	3.842 euros
Modeste	1.627	29%	15.975 euros	3.199 euros
Moyen	1.688	30%	17.038 euros	2.796 euros
Supérieur	1.469	26%	17.028 euros	2.698 euros
Total	5.643	100%	16.579 euros	3.046 euros

sociales – la précarité énergétique frappe plus les locataires que les propriétaires.

Vers un encadrement des loyers ?

Ces dernières années, nos gouvernements « Olivier », wallons comme bruxellois, ont mis en place des dispositifs (majoration des primes, prêts verts sociaux et accompagnement social) permettant d'améliorer l'accessibilité des investissements générant des économies d'énergie aux propriétaires occupants. Si rien n'est débloqué sur le parc locatif privé, les différences de qualité des logements entre les deux parcs continueront de s'accroître, tout comme les inégalités d'accès à l'énergie.

Certes, en augmentant les plafonds de revenus des « isolés », les catégories de revenus les plus bas sont quelques peu « gonflées » par rapport à celles définies pour les demandeurs de prime. Reste que le dispositif « éco-pack » améliore nettement la distribution des primes énergies (voir ci-dessus). Les ménages à revenus précaires (44 %) ont mobilisé 15 % des éco-packs alors que les ménages à revenus modestes (28 %) en ont mobilisé 29 % et les catégories moyennes et supérieures (27%) en ont mobilisé 56 %. Mais, là encore, le parc locatif est très peu touché : seuls 4,5 % des dossiers « écopack » ont été introduits par des propriétaires bailleurs. Les effets distributifs positifs de l'éco-pack se font seulement sentir à l'intérieur du parc de logements occupés par leur propriétaire. La faiblesse de la mobilisation des dispositifs publics de soutien aux économies d'énergie pour les « précaires » tient en bonne partie au fait que les locataires y sont surreprésentés dans cette catégorie. Et que les bailleurs rechignent à rénover leur bien.

Puisse l'IBGE entendre l'argument, transposable à la Région bruxelloise où le parc locatif représente 60 % des logements. Mais où les plafonds de revenus pour la majoration des primes semblent avoir été définis en fonction des revenus des propriétaires occupants, davantage qu'en fonction des revenus de l'ensemble des ménages (lire l'encadré). Il y a pourtant de bonnes raisons de débloquer la situation, tant environnementales – la qualité énergétique du parc locatif est largement inférieure – que

□ □ □

LES MYSTÈRES DE LA CATÉGORISATION DES MÉNAGES

Commençons par un avertissement. Comme l'explique une remarquable note de l'Institut pour un Développement Durable (IDD) sur l'évolution des inégalités de revenus, plusieurs biais statistiques rendent le tableau ci-dessous peu fiable pour décrire les revenus des ménages. Ces données sont en effet basées sur les déclarations fiscales émanant de personnes vivant parfois sous le même toit, qu'elles soient cohabitantes de fait, ou de jeunes jobistes encore à charge de leurs parents. Cela explique la prudence dans les suites de notre analyse. Il n'en reste pas moins que les plafonds retenus par la Région bruxelloise posent question. Ainsi, seuls 7 % des déclarants bruxellois disposent de revenus nets imposables supérieurs à 60.000 euros, et seuls 25 % des déclarants bruxellois disposent de revenus nets imposables supérieurs à 30.000 euros. En comptant large, la catégorie C regrouperait plus de 70 % des ménages bruxellois, mais ne mobiliserait que 43 % des primes ! Enfin, les seuils retenus pour ouvrir le droit au prêt vert sont quant à eux définis à 30.000 euros pour un isolé et à 60.000 euros pour un couple, majoré de 5.000 euros par enfant à charge ou pour un demandeur de moins de 35 ans. Dans ce cas, l'IBGE estime que près de 85 % de bruxellois y ont droit.

Du côté wallon, quatre catégories ont été définies. Elles sont calquées sur les

définitions inscrites dans le Code du logement, et sur les revenus imposables globalement, c'est-à-dire une fois soustraites les dépenses déductibles des revenus nets : les ménages à revenus dits « précaires », « modestes », « moyens » et « supérieurs ». Les plafonds retenus pour répartir les isolés dans les quatre catégories sont 12.900 euros, 25.700 euros et 39.900 euros. Ceux des couples s'élèvent à 17.500 euros, 32.100 euros et 48.200 euros. Enfin, des abattements de 2.400 euros par enfant à charge et par membre du ménage reconnu comme personne handicapée.

Mathématiquement, ce principe d'abattement des revenus produit les mêmes effets que le système bruxellois de majorations des plafonds retenus. Mais sur le plan symbolique, on sent bien que les modalités wallonnes accordent une priorité aux ménages les plus modestes. La Wallonie commence la définition de ses catégories par celle des moins nantis, alors que Bruxelles commence par les plus fortunés, qui se voient attribuer le label classe « A ». Mais les différences entre Régions ne sont pas que symboliques. En Wallonie, la majoration des primes n'est organisée que pour les catégories « précaires » et « modestes ». Enfin, les majorations pour les ménages « précaires » sont souvent plus élevées

Il faut préciser qu'en Belgique, il n'existe pas de cadre incitatif à l'investissement à la rénovation du parc locatif privé. Les bailleurs ont obtenu 40 % d'abattement sur le revenu cadastral en justifiant le fait qu'entretenir leurs biens engendrait des frais, qu'ils ne doivent cependant pas justifier. De plus, le revenu cadastral pourrait être révisé à la hausse suite à une rénovation. La fiscalité immobilière locative est plutôt de nature à décourager les investissements sur le parc de logement existant. Notons au passage que le gouvernement bruxellois a renoncé à son projet d'offrir des incitants fiscaux aux bailleurs se

conformant à un loyer de référence, et cela est fort heureux. La grille indicative des loyers actuellement pratiqués sur le marché ne tient en effet que très marginalement compte des critères de performance énergétique : le bailleur qui aurait voulu récupérer ses investissements en économie d'énergie en augmentant légèrement le loyer aurait sans doute dû payer des impôts supplémentaires.

Mais, avec le transfert de la compétence sur les baux à loyer dans l'escarcelle de nos Régions, l'idée d'un encadrement des loyers fait son chemin dans les programmes électoraux. Le PS y tient, en insistant sur la

lutte contre les loyers excessifs. Ecolo en fait une priorité. Sans surprise, le PTB y est favorable, et le MR opposé. Le CDH souhaite mieux prendre en compte la signature énergétique des logements dans la définition d'une grille de loyers mais s'oppose à un encadrement des loyers généralisé, craignant que cela freine les investissements. L'opposition FDF à un encadrement généralisé tient aussi au caractère trop étatique et trop onéreux qu'impliquerait une politique de contrôle régulier des loyers de tous les logements.

L'heure est-elle mûre pour l'avènement d'une politique d'encadrement

CATÉGORIES DE CONTRIBUABLES EN FONCTION DES REVENUS, À BRUXELLES ET EN WALLONIE

BRUXELLES					WALLONIE			
Catégories des ménages en fonction de leurs revenus	Déciles (2011)	Revenus (limite supérieure)	Revenus Moyens	Déclaration individuelle moyenne	Déclaration commune moyenne	Revenus (limite supérieure)	Revenus moyens	Catégories des ménages en fonction de leurs revenus
C (75% des ménages)	1	3.360	1.294	1.289	1.415	4.946	1.705	1 (+/- 44% du total des ménages)
	2	9.742	6.839	6.811	7.153	11.661	8.959	
	3	12.568	11.373	11.351	11.570	13.824	12.763	
	4	14.594	13.423	13.423	13.423	16.648	15.360	
	5	17.771	16.112	16.108	16.128	20.265	18.442	
	6	21.710	19.687	19.668	19.745	24.396	22.277	
	7	26.665	24.042	23.992	24.150	29.698	26.885	
B (18%)	8	34.115	30.105	30.067	30.167	38.120	33.504	2 (+/- 35%)
	9	48.784	40.315	40.089	40.600	53.907	45.017	
A (7%)	10		87.747	79.749	92.158		84.133	3 et 4 (30%)

qu'à Bruxelles. Mais c'est surtout dans la manière de regrouper les ménages que la différence est frappante. Si l'on reprend la nomenclature et la hiérarchie bruxelloise, la catégorie « C » wallonne regrouperait plus de 40 % des ménages les moins aisés, la catégorie « B » 30 %, et la catégorie « A » les 30 % les plus fortunés.

Mais quel peut donc bien être le sens de la subdivision entre les classes A et B bruxelloises, qui regroupent à elles deux moins de 30 % des ménages ? Quelle a été la logique à l'œuvre ? Nous aimerions comprendre les motivations qui ont présidé à un tel choix. Et ne résistons pas à l'envie d'inviter l'IBGE à s'inspirer de ce que l'administration wallonne a mis en place...

Le fait que les compétences « logement » et « énergie » soient réunies au

sein d'une même administration en Wallonie pourrait-il contribuer à expliquer ces différences d'approches ? Dans quelle mesure un rapprochement entre l'IBGE et l'administration bruxelloise du logement permettrait-il d'adopter des références communes, fondées sur une logique sociale, en prenant par exemple appui sur les revenus ouvrant le droit au logement social pour définir les majorations des primes « énergie » ? En attendant, les plafonds de revenus retenus pour majorer les primes bruxelloises à la rénovation ne sont pas très différents des primes énergie : 33,525 euros et 67,050 euros, peu importe la composition du ménage. Convenons que les majorations des primes « réno » – de 70 à 30% – sont substantielles. Mais, contrairement aux primes « énergie », ces dernières s'adressent exclusivement aux propriétaires occupants.

des loyers qui favorise les investissements ? Ce serait une bonne nouvelle, surtout si elle s'appliquait tant à la construction de logements locatifs neufs et « basse énergie » qu'à la rénovation énergétique du bâti existant. Et encore plus si elle permettait aux locataires qui se sont vus imposer des loyers excessifs par leur bailleur d'obtenir du juge de paix une réduction de loyer ou des travaux de rénovation réduisant leurs charges énergétiques. □

La plate-forme Logement, rassemblant syndicats et associations, remettra une pétition au gouvernement bruxellois <http://www.plateformelogement.be> « Des barèmes obligatoires pour des logements décents » était le slogan principal de la manifestation, le 14 juin, à Saint-Gilles.

Cet article synthétise et prolonge l'analyse « Pour une approche collective de la rénovation énergétique des logements », Equipes populaire, *Points de repères* n°42, décembre 2013.