

COUR DES COMPTES

Utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments

*La gestion des aides financées
par le Fonds énergie*

*Rapport de la Cour des comptes
transmis au Parlement wallon*

Bruxelles, janvier 2010



COUR DES COMPTES

Utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments

*La gestion des aides financées
par le Fonds énergie*

*Rapport de la Cour des comptes
transmis au Parlement wallon*

*Rapport adopté le 26 janvier 2010
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

La Cour des comptes a examiné la gestion d'une soixantaine de primes octroyées en 2006 et 2007 pour favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments en Région wallonne. Elle a également analysé la cohérence d'autres mesures, y compris fiscales, qui visent le même objectif, et s'est interrogée sur l'évaluation de l'impact de ces incitants.

Les primes énergie dont il est question sont financées par des recettes spécifiques telles que les redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier, qui sont affectées au Fonds énergie, ainsi que, depuis 2008, par des crédits budgétaires classiques.

Les primes énergie sont gérées selon le cas par l'administration wallonne (DGO4) ou par les gestionnaires de réseau de gaz et d'électricité (GRD). Pour la période 2004-2008, plus de 77 millions d'euros ont ainsi été octroyés, essentiellement pour le chauffage et l'isolation. Vu l'afflux de demandes et le retard subséquent dans le paiement des primes concernées, un délai de rigueur a été imposé, début 2007, pour le traitement des dossiers.

Gestion de primes par l'administration

La Cour a relevé la présence majoritaire, au sein du service chargé des primes énergie, de personnel sous statut précaire (à l'époque du contrôle, il s'agissait essentiellement d'intérimaires), présentant un taux de rotation important.

Elle a en outre constaté que, compte tenu du délai de rigueur précité, les critères d'éligibilité n'ont pas été vérifiés pour 90% des dossiers introduits en 2006 et, dans une mesure nettement moindre, pour ceux de 2007. Or une vérification a posteriori de ces dossiers paraît peu probable, compte tenu de la difficulté de les identifier de manière fiable dans la base de données et du manque de personnel invoqué par l'administration.

Au vu de la nature des problèmes détectés dans les dossiers, la Cour a recommandé entre autres de faciliter le contrôle des critères d'éligibilité et de conserver une trace valable de ces vérifications, d'améliorer la qualité des encodages dans la base de données, de mieux s'assurer de la réalité des investissements et de garantir l'information des demandeurs.

Gestion des primes par les GRD

Les primes payées par les GRD leur sont remboursées par l'administration. La Cour a constaté des lacunes dans le suivi des déclarations de créances et demandé d'y remédier. Elle a en outre recommandé d'uniformiser la numérotation des dossiers et la présentation des preuves de paiement des primes par les GRD, de régler la question de la localisation et du classement de leurs dossiers et de clarifier les rôles respectifs de la CWAPE et de l'administration en matière de contrôle de la légalité et la régularité des primes versées par ces gestionnaires.

Plusieurs anomalies observées dans les dossiers gérés par deux des principaux GRD traduisent un besoin accru de coordination et de clarification de la part de l'administration, tandis que d'autres problèmes appellent une réponse au niveau réglementaire.

Cohérence des réglementations visant à soutenir certains investissements générateurs d'économie d'énergie

La multiplicité des critères et des procédures à respecter pour bénéficier des incitants à l'utilisation rationnelle de l'énergie constitue une source de confusion pour le grand public. La Cour préconise donc une simplification administrative et une harmonisation des critères techniques relatifs à la performance énergétique des logements, qui figurent dans les réglementations sous-tendant l'octroi de ces aides.

Le souci d'économie ne doit par ailleurs pas être négligé : l'existence de différentes aides régionales pour un même type d'investissement crée en effet un risque de subventionnement excédentaire (dont la Cour a du reste démontré la réalité dans certains cas précis), tandis que l'octroi d'aides ou d'avantages complémentaires, par d'autres intervenants, engendre d'autres difficultés.

Impact des incitants financiers visant les économies d'énergie

Les informations nécessaires à l'évaluation de l'impact réel de ces incitants financiers, en termes d'économies d'énergie, sont pour l'instant parcellaires voire inexistantes.

En outre, le mode d'instruction des demandes de primes examinées dans le cadre du présent audit est purement administratif alors que l'efficacité énergétique des travaux d'isolation est influencée par la qualité de leur exécution.

Enfin, comme pour d'autres aides, l'effet d'aubaine est malaisé à cerner.

Réponse du ministre du Développement durable

Dans sa réponse du 21 décembre 2009, le ministre souligne que le nouveau dispositif de primes à l'énergie, qui entrera en vigueur le 1^{er} mai 2010, tiendra compte des recommandations de la Cour des comptes.

Il est ainsi prévu de supprimer la procédure de régularisation accélérée afin de permettre l'examen de toutes les pièces indispensables à l'octroi de la prime, de renforcer si possible le contrôle sur le terrain des conditions techniques d'octroi des primes à l'isolation, de fusionner la prime à l'énergie pour le vitrage et celle à la réhabilitation, de limiter le montant des primes à l'isolation afin d'éviter une subsidiation disproportionnée de travaux qui bénéficient également de réductions d'impôts, d'établir une coordination avec les niveaux de pouvoirs locaux qui octroient également des incitants en matière d'économies d'énergie, etc.

En ce qui concerne les gestionnaires de réseaux de distribution, une concertation sera établie afin d'uniformiser les pratiques. Il sera par ailleurs procédé à un contrôle de vraisemblance des dossiers qu'ils instruisent.

Le ministre annonce également d'autres mesures qui vont dans le sens d'une simplification des procédures, de la modulation des primes en fonction des revenus des demandeurs ou encore d'une prise en compte globale de la performance énergétique d'un bâtiment neuf.

Table des matières

1	Introduction	7
1.1	Cadre général	7
1.2	Principales primes URE	8
1.3	Plan et méthode de l'audit	9
2	Financement des primes URE par le fonds énergie	11
2.1	Contexte	11
2.2	Recettes du Fonds	11
2.3	Dépenses du Fonds	13
2.4	Conclusions	18
3	Octroi des aides par l'administration	20
3.1	Contexte	20
3.2	Mesures adoptées pour résorber le retard	20
3.3	Contrôle des dossiers gérés par l'administration	23
3.4	Conclusions et recommandations	30
4	Octroi des aides par les gestionnaires de réseau	33
4.1	Contexte	33
4.2	Coût de gestion des primes par les GRD	33
4.3	Rôle de l'administration	34
4.4	Rôle de la CWAPE	36
4.5	Gestion des dossiers par ORES ET l'ALG	37
4.6	Conclusions et recommandations	41
5	Cohérence des réglementations visant à soutenir certains investissements générateurs d'économie d'énergie	44
5.1	Contexte	44
5.2	Critères techniques exigés pour des travaux identiques	45
5.3	Modalités d'octroi des diverses primes	47
5.4	Risque de double subventionnement	48
5.5	Impact des aides URE	52
5.6	Conclusions et recommandations	54
	Réponse du ministre	57

Annexe 1	
Incitants à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments – Comparaison des critères techniques	59
Annexe 2	
Primes financées par le Fonds énergie: mode de constitution de l'échantillon	61

1 Introduction

1.1 Cadre général

En ratifiant le protocole de Kyoto, en mai 2002, la Belgique s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 7,5% par rapport à 1990, au cours de la période 2008-2012. Cette responsabilité incombe conjointement à l'État fédéral et aux Régions.

Les bâtiments sont responsables de plus d'un cinquième des émissions de gaz à effet de serre et contribuent à leur augmentation en raison de la progression du nombre de logements et des équipements consommateurs d'énergie.

À la fin de la même année 2002, la directive européenne 2002/91/CE a imposé aux États membres une série de mesures, au nombre desquelles la certification de la performance énergétique des bâtiments¹. Sa transposition dans le droit wallon est intervenue avec plus d'un an de retard, via le décret-cadre du 19 avril 2007², dont l'arrêté d'exécution entre en vigueur de manière échelonnée (1^{er} septembre 2008, 1^{er} mai 2010 et 1^{er} septembre 2011)³. Plusieurs réglementations wallonnes relatives à l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) ont d'ores et déjà été modifiées afin que les primes restent un incitant à appliquer des critères de performance énergétique supérieurs au minimum légal.

Le plan pour la maîtrise durable de l'énergie à l'horizon 2010 en Wallonie, adopté en décembre 2003, vise au minimum, pour la période 2000-2010 et pour l'ensemble des secteurs, à contenir la croissance de la consommation d'énergie à 2%. En ce qui concerne le secteur résidentiel, les actions prévues consistent à modifier les comportements grâce à des campagnes de sensibilisation et d'information, à améliorer la performance énergétique des bâtiments pour réduire les besoins en chauffage, à adopter des mesures de type urbanistique et, enfin, à favoriser l'action grâce à des incitants financiers.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement wallon a adopté une série de mesures destinées à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments, au travers de différents programmes d'actions lancés depuis 2003 et financés principalement par un fonds budgétaire, le Fonds énergie, créé en 2002⁴.

Le présent audit a un double objet. Le premier est l'examen de la gestion des aides URE financées par le Fonds énergie⁵. En effet, les dépenses relatives aux primes énergie ont crû de manière exponentielle au cours des quatre dernières années,

¹ Directive sur la performance énergétique des bâtiments du 16 décembre 2002, adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de Kyoto et du livre vert de la Commission sur la sécurité d'approvisionnement. Délai de transposition par les États membres: 4 janvier 2006.

² Décret-cadre modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments.

³ Arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 2008 déterminant la méthode et le calcul et les exigences, les agréments et les sanctions applicables en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments, modifié le 27 août 2009.

⁴ Fonds créé par les articles 37 et 38 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché du gaz et par les articles 51bis et ter du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, modifié le 17 juillet 2008.

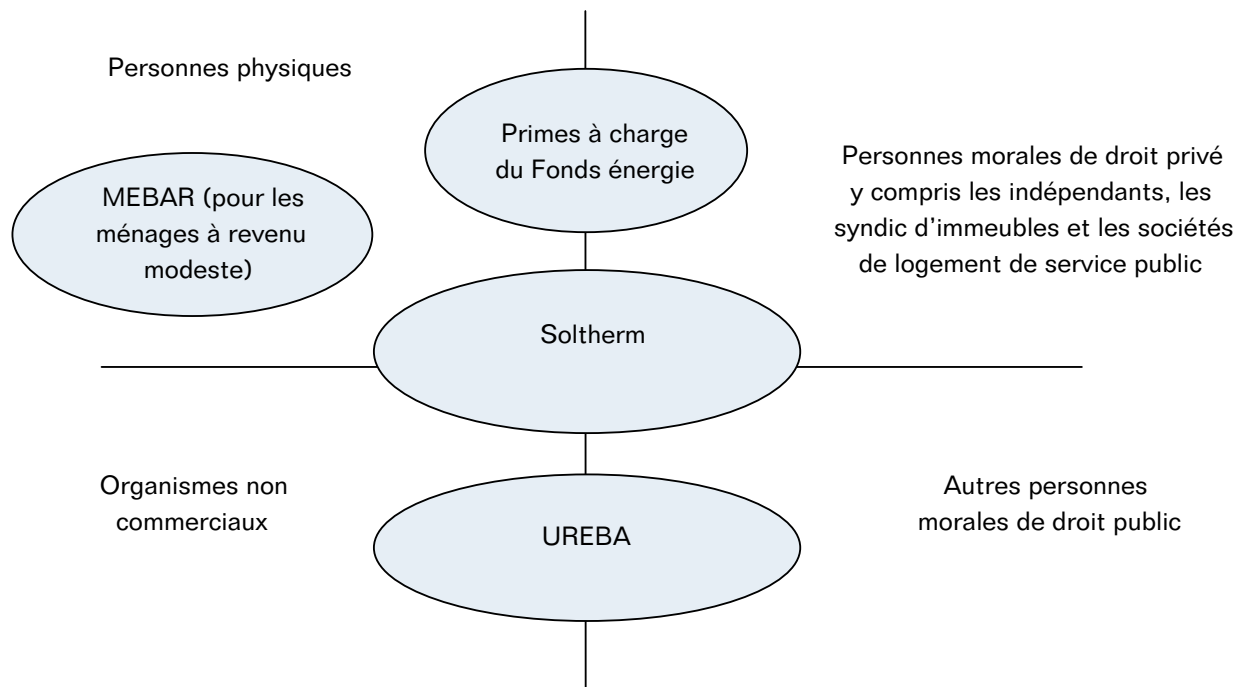
⁵ La Cour des comptes a examiné la légalité et la régularité des dépenses du programme énergie (hors Fonds énergie) du budget de la Région wallonne pour l'année 2005. Cf. 18^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl. Rég.w., 782 (2006-2007) – N° 1, p. 35-40.

provoquant des goulots d'étranglement et des retards de paiement qui ont conduit le ministre compétent à adopter une série de mesures correctrices. Le second est l'évaluation de la cohérence de quelques mesures, tant régionales que fédérales, destinées à soutenir l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments.

1.2 Principales primes URE

En Région wallonne, plusieurs types d'incitants financiers, schématisés ci-après, visent à rationaliser la consommation énergétique dans les bâtiments. Ils sont financés par le Fonds énergie précité ou par des crédits budgétaires classiques.

Figure 1 – Principales mesures financières en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments par rapport au public cible



- Une batterie de primes sont octroyées via le Fonds énergie aux personnes physiques et aux personnes morales de droit privé, en ce compris les indépendants, les syndic d'immeubles et les sociétés de logement de service public. Ces primes concernent en particulier l'isolation, la ventilation, le chauffage, les processus industriels, les audits énergétiques et, plus récemment, les installations photovoltaïques.
- La mesure UREBA permet de subventionner des travaux d'amélioration énergétique réalisés par les personnes de droit public (communes, associations de communes, provinces, CPAS) et des organismes non commerciaux⁶.

⁶ Principalement le remplacement de châssis, l'isolation de toitures et l'amélioration d'installations de chauffage et d'éclairage, l'installation d'une cogénération de qualité ainsi que la réalisation d'audits énergétiques, d'études de préféabilité et la mise en place de comptabilités énergétiques.

- Le programme MEBAR II vise à améliorer le logement des personnes physiques disposant de revenus modestes.
- La mesure Soltherm prévoit l'octroi d'une prime en cas d'installation d'un chauffe-eau solaire⁷.

Par ailleurs, dans le cadre du programme REHA +, réservé aux particuliers, la prime à la réhabilitation s'accompagne d'une prime à l'isolation majorée, lorsque la réhabilitation inclut l'isolation du toit, des murs ou des planchers.

Les lois d'expansion économique permettent également de soutenir les entreprises qui investissent en vue de réduire leur consommation d'énergie ou de développer l'énergie issue de sources d'énergie renouvelables⁸.

1.3 Plan et méthode de l'audit

Le présent audit retrace tout d'abord, au chapitre 2, l'évolution des moyens du Fonds énergie et celle des primes URE qu'il contribue à financer.

Les chapitres 3 et 4 examinent la gestion des aides par l'administration et les gestionnaires de réseau de distribution. En effet, bien que l'octroi des primes énergie relève des missions de service public confiées aux gestionnaires de réseau par les décrets gaz et électricité⁹, ces derniers ne gèrent que les aides en relation directe avec le gaz ou l'électricité, en ce compris les installations photovoltaïques. L'administration gère in fine la majorité des primes énergie¹⁰.

En ce qui concerne l'examen sur pièces, la période d'observation a été, sauf indication contraire, limitée aux années 2006 et 2007, compte tenu de l'afflux de demandes de primes en 2006 et de la mise en œuvre, à partir de 2007, de la procédure de régularisation accélérée des demandes n'ayant pu être instruites dans le délai réglementaire.

Pour l'échantillonnage, la population cible était constituée de l'ensemble des demandes d'aides traitées dans le cadre du Fonds énergie 2006 et 2007, soit au total 86.790 dossiers¹¹ relatifs à des investissements facturés entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007. Ces dossiers concernent 64 primes distinctes, gérées soit par l'administration (DGO4, département de l'énergie et du bâtiment durable), soit par les gestionnaires de réseau de distribution gaz/électricité (GRD).

⁷ A l'exception des bénéficiaires de subventions UREBA pour le même investissement.

⁸ Cf. décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie.

⁹ Cf. article 34, 1^o, c, du décret électricité et article 33, 4^o, du décret gaz imposant aux gestionnaires de réseau l'information et la sensibilisation relatives à la consommation d'énergie ainsi que l'article 25bis, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, chargeant les gestionnaires de réseau d'octroyer les primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie ou le recours aux énergies renouvelables, conformément au programme d'actions visé à l'article 37 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz.

¹⁰ Les éco-primes, instaurées en décembre 2008, sont toutefois gérées par la Société wallonne du crédit social et le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie.

¹¹ Nombre de dossiers calculé sur la base des données communiquées en mars 2008.

Tableau 1 – Répartition des dossiers entre l'administration et les gestionnaires de réseau

Types de primes	Instruction du dossier par	Nombre de primes distinctes	Nombre de dossiers pour l'année 2006	Nombre de dossiers pour l'année 2007
Primes pour les personnes physiques	Administration	18	33.980	31.006
	Gestionnaire de réseau de distribution	8	10.211	6.245
Primes pour les personnes morales	Administration	22	1.531	2.238
	Gestionnaire de réseau de distribution	16	827	752
		64	46.549	40.241

La taille de l'échantillon global, calculée selon la méthode décrite à l'annexe 2, était de 384 dossiers. Au total, la Cour a examiné 387 dossiers (256 pour l'administration et 131 pour les gestionnaires de réseau), sur la base d'une grille d'analyse destinée à faciliter le contrôle du respect des critères d'éligibilité des demandes.

Le dernier chapitre jette un regard transversal sur quelques mesures (y compris les mesures fiscales de l'État fédéral) visant à soutenir les investisseurs économiseurs d'énergie dans les bâtiments et tente d'évaluer leur cohérence au niveau des critères techniques d'éligibilité – particulièrement en matière de performance énergétique des investissements réalisés –, de la simplification administrative et du risque d'avantage indu dans le chef du bénéficiaire. Il s'achève par un bref commentaire sur l'impact des primes URE.

Les bases de données utiles à la réalisation de l'étude ont été exploitées avec la collaboration des services concernés¹². Lorsque les données disponibles le permettaient, les analyses ont porté sur l'ensemble des demandes d'aides. Dans le cas contraire, les constats ont été dégagés au départ d'échantillons de dossiers et les données électroniques ont été complétées par des informations figurant dans ces dossiers¹³.

L'audit a été annoncé le 24 juillet 2008 au ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du Gouvernement précédent, ainsi qu'aux services concernés.

En cours d'audit, les constats ont été présentés, pour validation et commentaires, aux gestionnaires de la DGO4 et aux deux principaux gestionnaires des primes octroyées par les GRD.

L'administration a pris rapidement des dispositions afin de répondre à plusieurs recommandations de la Cour et d'améliorer la gestion des primes énergie 2009.

L'avant-projet de rapport a été envoyé au directeur général faisant fonction de la DGO4 par lettre du 8 septembre 2009. Un extrait de ce document (chapitre 4) a été communiqué aux deux gestionnaires précités. L'un de ceux-ci a transmis ses remarques le 9 octobre 2009. La réponse de l'administration a été adressée à la Cour par lettre du 29 octobre 2009. Il en a été tenu compte dans le projet de rapport qui a été envoyé par lettre du 24 novembre 2009 au ministre du Développement durable et de la Fonction publique. Ce dernier a répondu à la Cour par une dépêche du 21 décembre 2009. La réponse du ministre est reproduite en annexe.

¹² Les bases de données des primes énergie (administration et GRD) et la base de données des primes à la réhabilitation.

¹³ La méthode de contrôle pour les différents aspects examinés est précisée dans chaque chapitre.

2 Financement des primes URE par le fonds énergie

2.1 Contexte

Selon le décret organique du Fonds énergie du 19 décembre 2002¹⁴, les dépenses (dont les primes énergie) liées à un secteur (électrique ou gazier) sont financées par les recettes liées au secteur concerné¹⁵. Par ailleurs, le rapport annuel sur les affectations du Fonds, dont la direction des bâtiments durables est responsable, doit inventorier les sources de financement en distinguant le secteur d'origine (électricité ou gaz) et préciser l'affectation par secteur énergétique¹⁶. Ce rapport est transmis par le Gouvernement à la Commission wallonne pour l'énergie (CWAPE), au Comité énergie et au Parlement wallon.

Les trois premiers rapports établis par l'administration dressent l'inventaire des recettes et des dépenses du Fonds, mais sans appliquer la disposition précitée car plusieurs primes ne peuvent être rattachées spécifiquement au secteur du gaz ou à celui de l'électricité (cf. prime à l'isolation, prime pour la réalisation d'un audit énergétique, etc.).

A la fin du mois de mai 2009, ces rapports n'avaient toujours pas dépassé le stade du cabinet du ministre compétent¹⁷.

Pour dresser et commenter l'évolution du Fonds, la Cour a comparé ces informations avec les données contenues dans la base de données des recettes de la Région et celles de sa propre base de données budgétaires¹⁸.

2.2 Recettes du Fonds

Comme l'illustre la figure ci-après, les deux principales recettes du Fonds énergie sont, d'une part, les redevances de raccordement dues par tout consommateur de gaz et d'électricité¹⁹ et, d'autre part, les amendes appliquées aux fournisseurs d'électricité en cas de non-respect des quotas de certificats verts qu'ils doivent acheter aux producteurs d'électricité et remettre à la CWAPE²⁰.

¹⁴ Il s'agit d'un Fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

¹⁵ Les dépenses non imputables à l'un ou l'autre secteur étant imputées à l'un de ceux-ci en fonction des montants disponibles (article 38, §3).

¹⁶ Article 38, §4.

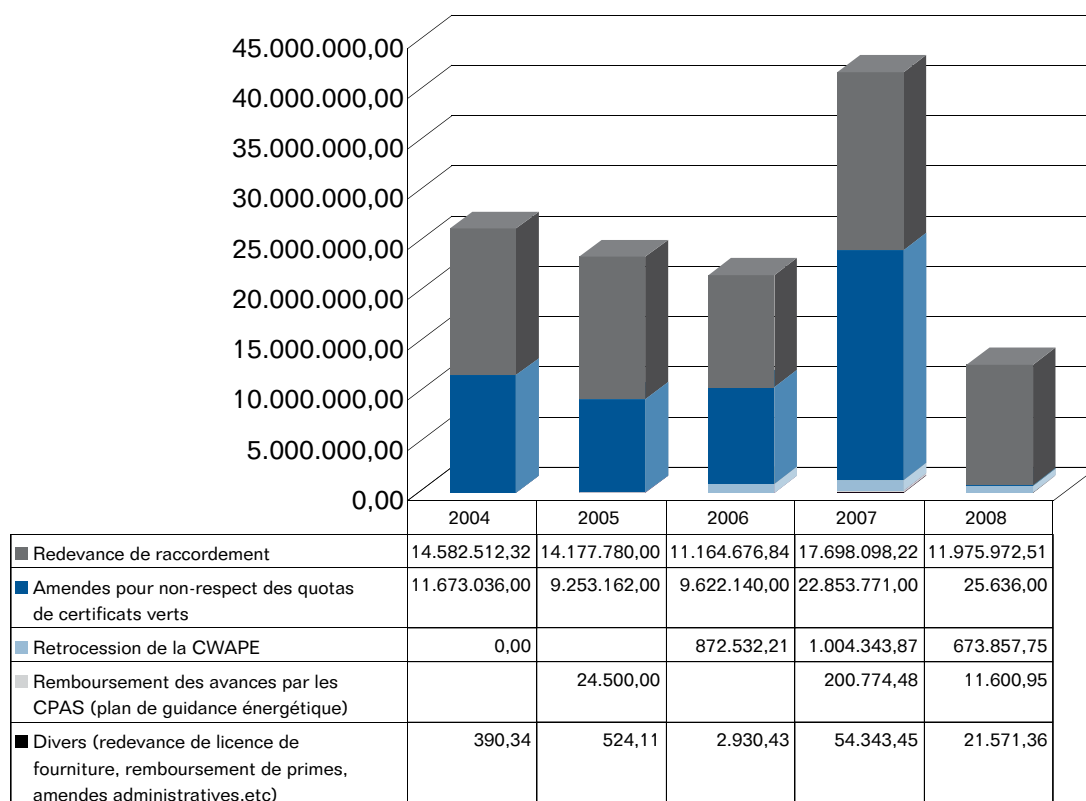
¹⁷ Le premier rapport traite du programme d'action 2003-2004, le deuxième concerne l'année 2005 du programme d'action 2005-2007 et le troisième donne une vue synoptique des années budgétaires 2004 à 2007.

¹⁸ CRWDIR.

¹⁹ Cf. article 40 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz et arrêté du Gouvernement wallon du 19 juin 2003 relatif à la redevance de raccordement au réseau électrique et au réseau gazier modifié par l'arrêté du Gouvernement du 11 décembre 2003.

²⁰ Cf. articles 39 et 40 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

Figure 2 – Évolution des recettes du Fonds énergie entre 2004 et 2008 (en euros)



Source: Gcom recettes et DGO4, département de l'énergie et du bâtiment durable

Commentaires

1) Les recettes du Fonds énergie, qui s'élevaient à 26,3 millions d'euros en 2004, ont légèrement diminué en 2005 et 2006, avant d'augmenter de façon spectaculaire en 2007 (41,8 millions d'euros), puis de s'effondrer en 2008 (moins de 12,7 millions d'euros).

Cette situation provient essentiellement des amendes pour non-respect des quotas de certificats verts, dont le montant a plus que doublé en 2007 (22,85 millions d'euros au lieu de 9,6 millions d'euros en 2006) mais est tombé à quelque 25.000 euros en 2008, année durant laquelle il est devenu plus avantageux pour les fournisseurs de rentrer à la CWAPE le nombre de certificats verts requis que de s'acquitter de l'amende²¹.

2) Pour la période 2004-2008, les recettes annuelles provenant des redevances annuelles de raccordement se sont élevées en moyenne à quelque 14 millions d'euros.

²¹ Cf. rapport de la Cour des comptes sur les projets de budgets de la Région wallonne pour l'année 2008, transmis au Parlement wallon en application de l'article 16 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. En 2008, le prix moyen du certificat vert était de 88,21 euros, alors que l'amende était fixée à 100 euros, le coût des certificats verts étant par ailleurs fiscalement déductible, contrairement à l'amende.

Parallèlement à l'audit des primes énergie, la Cour des comptes a consacré un examen particulier à la récupération de cette redevance de raccordement. Le rapport souligne les manquements du département de l'énergie et du bâtiment durable en la matière²².

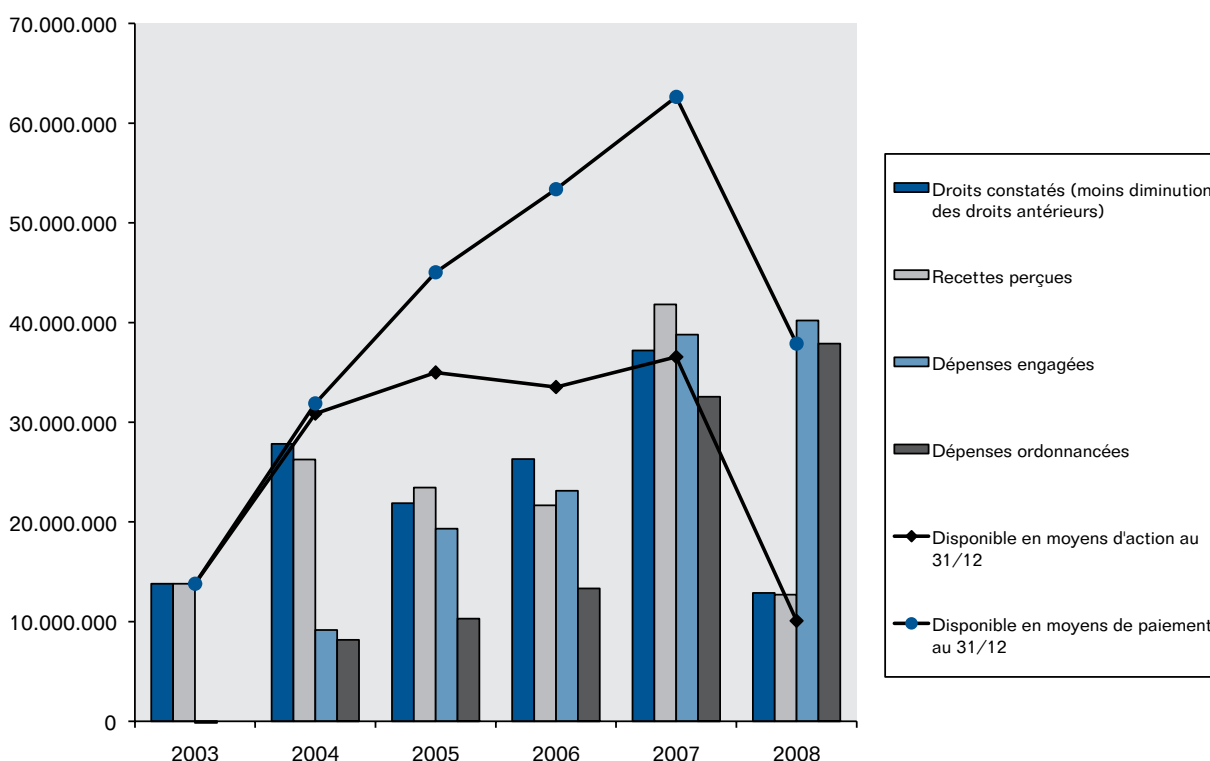
3) Entre 2006 et 2008, la CWAPE a rétrocédé au Fonds un montant total de 1,5 million d'euros.

Le montant de la dotation à la CWAPE est conforme aux dispositions de l'article 51ter, §2, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité (3,22 millions d'euros indexés). L'article 51ter, §1^{er}, 10^o, prévoit la rétrocession des soldes non utilisés des dotations. Lors du contrôle des comptes 2007 de la CWAPE, la Cour a signalé que les règles d'évaluation fixées par le comité de direction de la Commission prévoient la constitution d'une réserve indisponible d'un montant équivalent à six mois des charges de l'organisme, alimentée à concurrence de 5% de la dotation annuelle²³. Les montants remboursés le sont donc après déduction de la dotation à cette réserve.

2.3 Dépenses du Fonds

La figure suivante montre que les dépenses imputées sur le Fonds énergie sont passées de 8,1 millions d'euros en 2004 à 37,9 millions d'euros en 2008.

Figure 3 – Évolution du Fonds énergie de 2003 à 2008



²² Cf. 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 127 (2009-2010) – N°1, p.118-130.

²³ Lettre du 4 novembre 2008 adressée au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement.

Toutefois, alors que jusqu'en 2007, les recettes alimentant le Fonds excédaient les dépenses (soldes disponibles en moyens d'action et en moyens de paiement²⁴ de respectivement 36,6 millions et 62,6 millions d'euros au 31 décembre 2007), la chute des droits constatés en 2008 a inversé la situation, le disponible en moyens d'action ne s'élevant plus qu'à 10,1 millions d'euros au 31 décembre 2008.

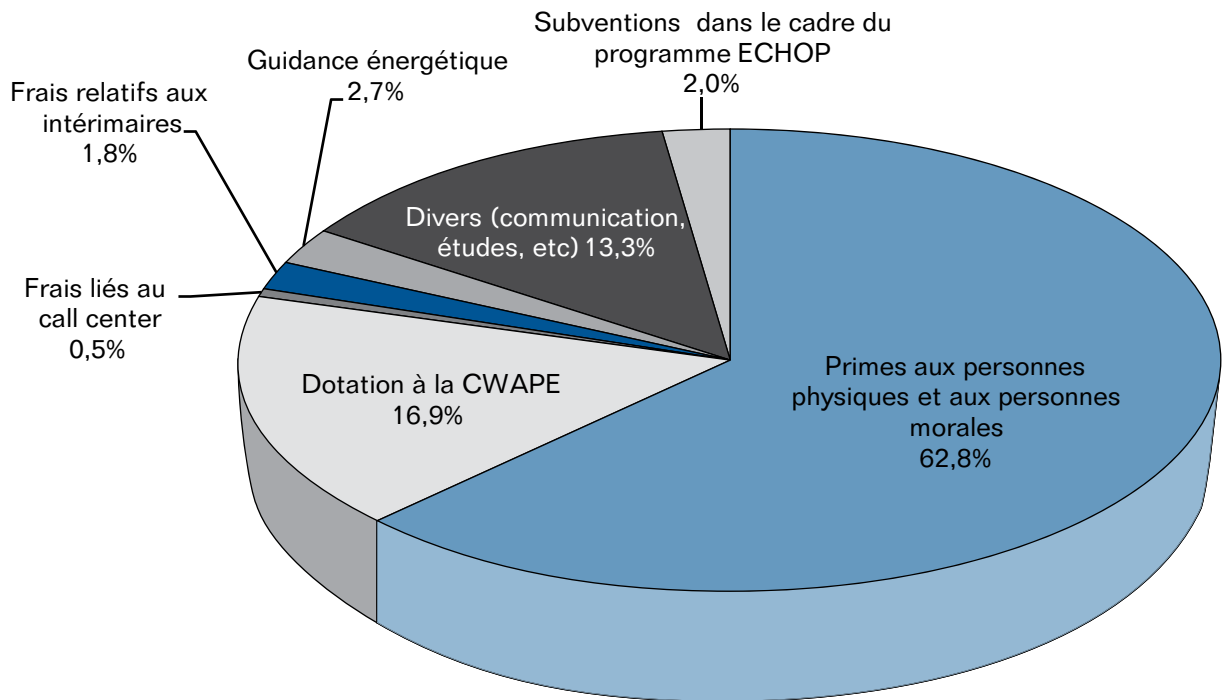
Commentaires

1) Aspects budgétaires

Deux tiers des dépenses imputées sur le Fonds durant la période 2004-2008 concernent les primes URE versées aux personnes physiques et morales.

Viennent ensuite la dotation à la CWAPE (16,9% des dépenses), les frais liés aux campagnes d'information et aux diverses études menées en matière énergétique (13,3%), les subsides octroyés aux CPAS dans le cadre de la guidance énergétique (2,7%), les subventions versées dans le cadre de l'ancien programme ECHOP²⁵ (2%), le coût du personnel intérimaire²⁶ (1,8%) et les frais liés au centre d'appel (0,5%)²⁷. Ces deux derniers postes représentent une partie du coût de la gestion des primes énergie par l'administration²⁸.

Figure 4 – Ventilation des dépenses du Fonds énergie de 2004 à 2008



²⁴ Le solde disponible en moyens d'action du Fonds de l'année N est égal au solde en moyens d'action de l'année N-1 augmenté des droits constatés de l'année N et diminué des engagements de l'année N. Le solde disponible du Fonds en moyens de paiement de l'année N est égal au solde en moyens de paiement de l'année N-1 augmenté des recettes perçues de l'année N et diminué des ordonnancements de l'année N.

²⁵ Programme d'aide visant à favoriser les investissements économiseurs d'énergie dans les écoles et hôpitaux, remplacé par le programme UREBA en 2005.

²⁶ Cf. infra, point 3.2.1.

²⁷ Source: base de données budgétaires de la Cour des comptes (CRWDIR) au 24 mars 2009.

²⁸ Le coût des agents statutaires et contractuels est supporté par le budget *Fonction publique*.

En février 2009, l'administration estimait à 48,2 millions d'euros le montant des primes URE relatives à l'année 2008. À noter qu'une nouvelle allocation de base (53.02) destinée au paiement des primes énergie avait été alimentée dès le deuxième ajustement du budget de l'année 2008²⁹, à concurrence de 35 millions d'euros³⁰. À la mi-2009, ce montant, engagé en décembre 2008 et donc reporté, était ordonnancé pour moitié.

Pour 2009, les recettes prévisionnelles du Fonds s'élèvent à 16 millions d'euros³¹. Ces moyens estimés sont complétés par les crédits pour l'année en cours inscrits en regard de l'allocation de base précitée, à savoir 10 millions d'euros. A la mi-février 2009, compte tenu du nombre de demandes déjà introduites à cette date³², l'administration considérait que les crédits destinés au financement des primes énergie pour le programme 2009 seraient insuffisants³³.

2) Primes énergie

Les primes URE financées par le Fonds énergie sont octroyées depuis le 1^{er} janvier 2004³⁴. Comme l'indique le tableau ci-après, ces primes visaient initialement, pour les particuliers, l'acquisition d'appareils électroménagers moins énergivores, l'isolation des bâtiments, les systèmes de chauffage ainsi que le diagnostic des performances thermiques des bâtiments et, pour les personnes morales, des installations électriques, de chauffage et de combustion plus sobres en énergie.

²⁹ Allocation de base 53.02 *Primes énergie* du programme 12.01 *Énergie*.

³⁰ Les primes pour l'installation de panneaux solaires (Soltherm) ou photovoltaïques (Solwatt) ainsi que les programmes MEBAR II et AMURE ne sont pas financés par le Fonds énergie mais par l'allocation de base 53.01 *Subventions en matière de politique de l'énergie, visant notamment la recherche liée à l'énergie (y compris plan air climat)* du programme 12.01 *Énergie*.

³¹ Décret du 18 décembre 2008 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2009.

³² Le nombre de dossiers introduits en janvier et février 2009 était deux fois supérieur au nombre de dossiers introduits en 2008 pour la même période.

³³ A la fin du premier semestre 2009, les disponibilités du Fonds s'élevaient à 40,1 millions d'euros.

³⁴ Arrêté ministériel du 10 décembre 2003 relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Tableau 2 – Évolution du nombre de dossiers acceptés et des primes versées durant la période 2004-2008 (en euros)

Fonds énergie	2004				2005				2006				2007				2008 (situation février 2009)			
	Dossiers acceptés	Primes versées	Dossiers acceptés	Primes versées	Dossiers acceptés	Primes versées	Dossiers acceptés	Primes versées	Dossiers acceptés	Primes versées	Dossiers acceptés	Primes versées	Dossiers acceptés	Primes versées	Dossiers acceptés	Primes versées	Dossiers acceptés	Primes versées		
Électro-ménager	35.799	3.474.430																		
Isolation et ventilation	3.001	1.168.214	5.889	2.717.255	9.071	3.752.816	10.582	4.788.883												
Chauffage	7.522	1.709.367	12.130	4.140.991	33.141	10.806.635	36.043	12.161.044												
Audit	48	8.966	43	9.566	139	34.425	681	219.865												
<i>Sous total – personnes physiques</i>	<i>46.370</i>	<i>6.360.977</i>	<i>18.062</i>	<i>6.867.812</i>	<i>42.351</i>	<i>14.593.876</i>	<i>47.306</i>	<i>17.169.792</i>												
Personnes morales																				
Processus industriels	127	280.943	95	299.051	113	369.977	164	445.981												
Chauffage	161	534.532	912	722.966	1.228	778.416	2.239	1.368.768												
Isolation et ventilation			280	307.067	815	729.228	1.118	1.465.888												
Audit			16	12.315	39	13.776	37	17.009												
Primes sociétés logement service public ³⁵				111.560		886.512		575.845												
<i>Sous total – personnes morales</i>	<i>288</i>	<i>815.475</i>	<i>1.303</i>	<i>1.452.959</i>	<i>2.195</i>	<i>2.777.909</i>	<i>3.558</i>	<i>3.873.491</i>												
TOTAL	46.658	7.176.452	19.365	8.320.771	44.546	17.371.785	50.864	21.043.283												

³⁵ Le nombre de dossiers afférents aux sociétés de logement est inclus dans les données précédentes, relatives aux types d'investissement.

Vu le succès des primes pour l'électroménager et les poêles de masse au bois, le budget prévu pour ces aides a été épuisé dès l'été 2004. Ces incitants n'ont plus été repris dans le plan d'action 2005. Par contre, de nouvelles primes ont été accordées aux personnes morales pour l'installation de systèmes de ventilation avec récupération de chaleur et pour l'isolation.

L'augmentation des prix du pétrole à l'automne 2005 explique les nouvelles primes pour poêles à bois ou à pellets; celles-ci ont rencontré un succès immédiat (près de 15.000 demandes de primes en 2006). En outre, les demandes de primes pour le remplacement de simple vitrage et pour les travaux de régulation ont augmenté de plus de 50%. Au total, 44.546 primes ont été accordées aux personnes physiques et morales à la charge du Fonds énergie 2006. Les demandes ont continué de croître en 2007; elles ont donné lieu à l'octroi de 50.864 primes.

Lors de la confection du programme d'action 2008-2009, les primes pour les poêles à bois (inserts) ou à pellets ont été supprimées³⁶. Les primes à l'isolation et au remplacement de simple vitrage ont pour leur part été revues à la hausse³⁷, ce qui explique sans doute l'augmentation de la demande en 2008 (+ 87%). Par ailleurs, une nouvelle prime a été octroyée pour l'installation de panneaux solaires photovoltaïques; elle a suscité 2.000 demandes de primes en 2008.

Dans un but de simplification, le programme des primes a été remanié à différents niveaux: uniformisation des primes abstraction faite de la qualité juridique du demandeur (personne physique ou personne morale), réduction du nombre de primes et donc du nombre de formulaires de 50 à 22, ces formulaires de demande pouvant être remplis en ligne³⁸, et simplification du calcul de certaines primes³⁹.

Globalement, le montant total des primes énergie octroyées entre le 1^{er} janvier 2004 et le 2 février 2009 s'élève à 77,75 millions d'euros, dont la moitié concerne des installations de chauffage et plus d'un tiers des travaux d'isolation. Viennent ensuite les primes à l'installation de panneaux solaires photovoltaïques, les primes à l'achat d'appareils électroménagers, les primes aux sociétés de logement de service public, les primes relatives au processus industriels et celles en faveur des audits énergétiques.

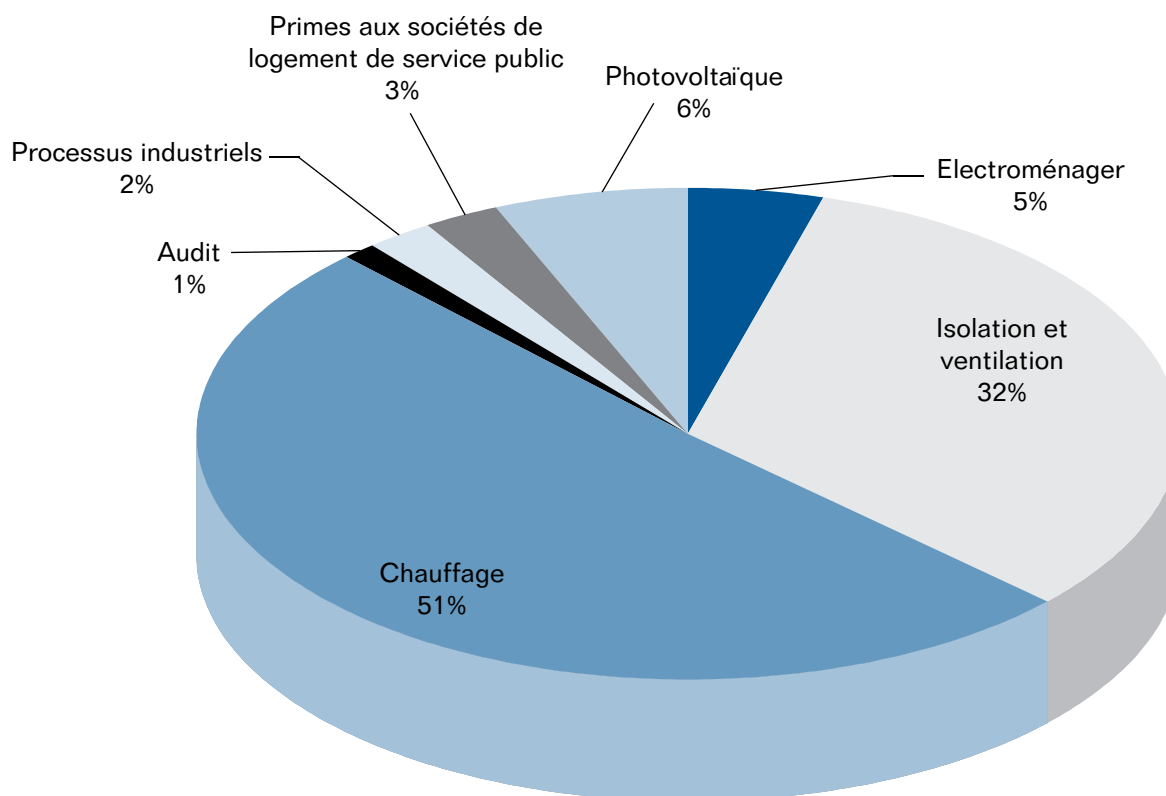
³⁶ Dans sa réponse du 29 octobre 2009, l'administration justifie cette suppression comme suit. D'une part, la liste des poêles de qualité était à ce moment connue du grand public. D'autre part, les exigences minimales de rendement et les niveaux des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide allaient être réglementés par arrêté royal; dès lors, seuls les poêles efficaces pourraient être commercialisés.

³⁷ Les primes à l'isolation des sols et des murs sont passées de 10 à 25 euros le m², la prime relative au remplacement de simple vitrage est passée de 25 à 40 euros le m² et les primes à l'isolation du toit par le propriétaire ou l'entrepreneur sont passées respectivement de 2 à 4 euros le m² et de 5 à 8 euros le m².

³⁸ Les formulaires doivent cependant toujours être signés et renvoyés par la poste.

³⁹ C'est le cas notamment pour les primes portant sur les travaux de régulation thermique. L'aide qui était proportionnelle au montant de la facture est devenue forfaitaire en 2008.

Figure 5 – Ventilation des primes énergie octroyées entre 2004 et 2008 par type de prime⁴⁰



Plus de 90 % des demandes de primes émanent de personnes physiques. Les primes destinées aux personnes morales n'ont pas rencontré le succès escompté : entre 2004 et 2007, 32 % du budget qui leur était réservé a été utilisé alors que la consommation du budget prévu pour les primes personnes physiques a dépassé 141 % pour cette période⁴¹. Il convient de noter qu'en 2004, les campagnes de communication ont directement ciblé les particuliers ; les actions de communication à l'égard des personnes morales n'ont véritablement démarré que fin 2005.

2.4 Conclusions

1) Jusqu'en 2008, le Fonds énergie suffisait à financer les primes URE octroyées aux particuliers et aux personnes morales.

La quasi-disparition des amendes liées aux certificats verts en 2008 a entraîné une diminution importante des recettes du Fonds. Les seules rentrées significatives demeurent les redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier⁴². Ces deux types de recettes sont en réalité financées par le consommateur d'énergie via sa facture énergétique.

⁴⁰ Situation au 2 février 2009.

⁴¹ Ces pourcentages ont été calculés sur la base des données relatives au budget prévisionnel d'affectation du Fonds contenues dans le rapport consacré Fonds énergie 2004-2007 établi par le département de l'énergie et du bâtiment durable.

⁴² La redevance de raccordement est une surcharge régionale due par tout consommateur d'électricité et de gaz, tandis que le coût d'achat des certificats verts ou le montant de l'amende pour non-respect des quotas de certificats verts est intégré par le fournisseur dans le prix de l'électricité facturé au client. Ce prix peut être librement négocié entre le fournisseur et son client et varier en fonction des besoins et des particularités du client, mais aussi des services offerts par le fournisseur.

Dans le même temps, les dépenses liées à l'octroi des primes n'ont cessé d'augmenter, passant de 7,2 millions d'euros en 2004 à 21 millions d'euros en 2007 et à plus de 23,8 millions en 2008 (donnée provisoire). Le montant estimé des primes à la charge du Fonds énergie 2008 était près de quatre fois supérieur au montant des recettes de l'année. Pour pallier l'insuffisance de ressources financières du Fonds, des crédits budgétaires classiques sont à présent utilisés, de manière complémentaire. Ces crédits s'élèvent au total à 45 millions d'euros, pour 2008 et 2009.

Réponse de
l'administration

Dans sa réponse écrite, l'administration précise qu'il convient d'ajouter à ce montant 8 millions d'euros issus du plan air-climat.

2) Depuis leur lancement, les programmes d'actions relatifs aux primes énergie ont subi de nombreuses modifications. Des incitants ont été supprimés ou modifiés, d'autres sont apparus. Les particuliers ont saisi les opportunités qui leur étaient offertes plus rapidement que les personnes morales.

Au total, pour la période 2004-2008, plus de 77 millions d'euros ont été octroyés, essentiellement pour le chauffage et l'isolation.

3) En matière de rapportage sur l'utilisation du Fonds, la Cour relève qu'à la mi-2009, les trois rapports que l'administration avait soumis au ministre compétent n'étaient pas encore parvenus au Gouvernement, lui-même chargé de les transmettre à la CWAPE, au Comité énergie et au Parlement wallon.

Par ailleurs, ces rapports ne contiennent aucune information sur le volume des investissements réalisés par les bénéficiaires en termes de superficie isolée ou de double vitrage installé, etc., autant de données nécessaires au calcul de leur impact sur l'environnement⁴³.

Réponse de
l'administration

L'administration signale que cette préoccupation existait, comme en témoigne l'évaluation, confiée à une université, des primes URE 2005-2006 destinées aux particuliers. Elle ajoute qu'en raison de l'afflux de dossiers en 2006-2007, elle a manqué de temps pour compiler les informations. Des mesures ont toutefois été prises pour combler cette lacune ; ainsi, une base de données destinée au suivi de l'évolution d'un ensemble d'indicateurs, dont ceux du plan d'action en matière d'efficacité énergétique, est en cours de création. Les résultats concrets de ces actions seront perceptibles à plus long terme.

⁴³ Cf. également point 5.5.

3 Octroi des aides par l'administration

3.1 Contexte

Jusque fin 2008, les primes énergie étaient gérées, selon le cas, par l'ex-DGTRE (actuellement DGO4) ou par les GRD. Le succès rencontré par ces primes s'est traduit par une augmentation exponentielle des demandes⁴⁴. En 2006, l'administration, qui gère plus de 70% de ces demandes, avait accumulé un retard tel que le ministre ayant l'énergie dans ses attributions a chargé un consultant externe d'analyser les possibilités d'améliorer le processus de traitement des dossiers⁴⁵. Les gestionnaires de réseau, soumis aux mêmes règles que l'administration, ont également été confrontés à un afflux de dossiers à certaines périodes.

Sur la base des propositions formulées, quatre mesures ont été mises en œuvre : renforcement des effectifs au sein de l'administration, révision de la gestion des demandes, simplification administrative et développement d'une nouvelle application informatique.

3.2 Mesures adoptées pour résorber le retard

3.2.1 Renforcement des effectifs à l'administration

Pour gérer cette masse de dossiers, l'administration a été renforcée par du personnel intérimaire, dès 2005, et par des contractuels, à partir de 2007.

Il s'agissait en effet non seulement de résorber le retard dans le traitement des demandes de primes, mais également de faire face au surcroît de travail administratif lié, d'une part, à la gestion des plaintes et aux appels téléphoniques et, d'autre part, à la complexité de certaines primes qui nécessitent des compléments d'informations et, partant, un double voire un triple traitement du même dossier⁴⁶.

Commentaires

Comme le montre le tableau ci-après, l'effectif du service chargé de la gestion des primes énergie a été adapté en fonction de l'évolution des demandes, dont le nombre semble, depuis peu, se stabiliser.

⁴⁴ Cf. point 2.3.

⁴⁵ Cette mission, mentionnée dans l'arrêté ministériel du 11 avril 2005, portait sur la description, la simplification et la modélisation de processus de traitement des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie. Les résultats ont été déposés en janvier 2007.

⁴⁶ Notamment celles relatives aux logements neufs.

Tableau 3 – Évolution des effectifs réels en équivalents temps plein (ETP) par rapport au nombre de demandes

Année	Agents statutaires	Agents contractuels	Intérimaires	Effectif total	Nombre de demandes	Nombre théorique de demandes par agent
2004	5	0	0	5	7.733	1.546,60
2005	5	0	2	7	12.677	1.811,00
2006	6	0	6	12	35.505	2.958,75
2007	6	8	19	33	42.753	1.295,55
2008	6	8	21	35	38.897	1.111,34
2009 (au 20 avril)	5	9	23	37	Non déterminé	Non déterminé

En 2009, la situation se présentait comme suit : 37 personnes (ETP), dont 5 agents statutaires, 9 agents contractuels et 23 intérimaires.

Le renfort en personnel, justifié par des besoins exceptionnels et temporaires⁴⁷, a permis de ramener la moyenne (théorique) de dossiers à traiter par agent de 2.958 dossiers en 2006 à 1.111 en 2008. Toutefois, le recours à des intérimaires, depuis plus de cinq ans, conduit à formuler les remarques suivantes.

1) Si le recours à l'intérim est autorisé dans le secteur public, il ne peut intervenir pour l'instant, à défaut d'arrêté exécutant l'article 48 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, que dans l'hypothèse exceptionnelle où il s'agit de remplacer un agent contractuel dont le contrat a été suspendu, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. La Cour s'interroge dès lors sur les raisons pour lesquelles il n'a pas été procédé à l'engagement de personnel contractuel en temps utile et en nombre suffisant⁴⁸, compte tenu de la durée des besoins et du surcoût qu'engendrent les travailleurs intérimaires⁴⁹.

2) Le dernier marché relatif au choix d'une société d'intérim, passé par appel d'offres général au niveau européen, portait sur la période comprise entre le 1^{er} octobre 2008 et le 31 décembre 2009. Le contrat prévoyait le recrutement de 23 intérimaires maximum⁵⁰, dont 3 de niveau 1, 13 de niveau 2+ et 2 de niveau 3, pour un montant de 1,3 million d'euros. Fin février 2009, 22 des 23 intérimaires en poste relevaient de ce marché. Le fait que neuf d'entre eux soient domiciliés dans la même commune soulève la question de l'objectivité de leur recrutement.

La présence majoritaire de personnel dont la situation est précaire et le taux de rotation important constitue un point faible pour la bonne gestion du service et le contrôle interne, d'autant que plusieurs intérimaires occupent des postes clés. Ainsi, trois des quatre agents de niveau 1 que compte la cellule primes sont intérimaires. Il en va de même pour les spécialistes chargés des primes à l'isolation et pour le responsable de la base de données de suivi administratif des primes, lequel a d'ailleurs quitté son emploi depuis l'audit.

⁴⁷ Cf. le deuxième considérant de l'arrêté ministériel du 24 janvier 2007.

⁴⁸ La note au Gouvernement du 15 janvier 2007 annonce l'engagement à moyen terme de statutaires, lors de la concrétisation de la réforme des cadres des ministères, lequel intégrera prioritairement la problématique du renforcement des effectifs de la division de l'énergie.

⁴⁹ Outre le surcoût lié à la rémunération des services de la société adjudicataire, les prestations des intérimaires sont soumises à la TVA (21%).

⁵⁰ En fonction du portefeuille de dossiers de demandes de primes réceptionnés au sein de l'administration.

3) Le coût du personnel intérimaire est imputé au Fonds énergie alors que le coût des contractuels est supporté par le budget *Fonction publique*. La prise en charge (d'une partie) du coût de gestion des primes énergie ne figure pas parmi les dépenses prioritaires du Fonds énergie, énumérées dans les décrets gaz et électricité précités⁵¹.

Dans sa réponse datée du 29 octobre 2009, l'administration a informé la Cour que, pour répondre aux besoins exceptionnels et temporaires en matière de gestion des primes, les 23 intérimaires dont question ci-dessus ont été engagés, le 15 août 2009, dans les liens d'un contrat de travail d'une durée de cinq ans.

Réponse de
l'administration

Selon les précisions obtenues ultérieurement, ce recrutement se fonde sur la décision du Gouvernement wallon du 18 juin 2009 qui s'inscrit dans le prolongement de celle du 30 avril 2009.

3.2.2 Traitement accéléré et intégré des demandes

L'arrêté ministériel du 11 avril 2005 relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie a été modifié le 24 janvier 2007 afin d'imposer un délai de rigueur pour l'instruction des dossiers. Celui-ci a été fixé à 90 jours (puis à 120 jours dès l'entrée en vigueur de l'arrêté du 20 décembre 2007), avec une suspension en cas de demande d'informations complémentaires. Une fois ce délai écoulé, la demande est réputée acceptée et la prime est mise en paiement. Ces dispositions devaient être appliquées, tant par les GRD que par l'administration, pour les dossiers introduits à partir du 24 janvier 2007 ou non encore traités à cette date.

En outre, au sein de l'administration, la gestion des dossiers a été rationalisée afin de réduire le nombre d'intervenants dans un dossier et de permettre de grouper les demandes d'informations complémentaires.

Par ailleurs, dès mars 2007, une équipe a été chargée du traitement accéléré des dossiers 2005 et 2006 non encore traités, tandis qu'une seconde équipe traitait les dossiers 2007 selon la procédure normale. Un centre d'appel a également été mis en place pour recevoir et filtrer les appels du public.

Commentaires

En contrepartie du paiement automatique des primes dès l'écoulement du délai prévu pour le traitement de la demande, «*le gestionnaire de réseau ou l'administration, selon le cas, dispose d'un délai de trois ans (...) pour vérifier la conformité de la demande aux conditions d'octroi (...) et réclamer, s'il y a lieu, le remboursement de la prime octroyée en cas de non respect de ces conditions*»⁵².

Semblable disposition implique tout d'abord la communication d'une information claire au bénéficiaire d'une prime attribuée hors délai réglementaire. Elle suppose ensuite une identification précise de ce type de dossiers dans les bases de données afin de pouvoir procéder ultérieurement à leur vérification. Comme indiqué infra, si la première condition est remplie, la seconde l'est moins.

⁵¹ Cf. supra, point 2.1.

⁵² Article 37, §3, de l'arrêté ministériel (abrogé) du 11 avril 2005, modifié en 2007. Disposition reprise à l'article 91, §2, de l'arrêté ministériel du 20 décembre 2007.

3.2.3 Mesures de simplification administrative

Il s'agit de la suppression systématique de l'obligation de produire la preuve du paiement des investissements⁵³ et, là où cela était exigé, de joindre les photographies montrant la situation avant et après les travaux⁵⁴.

3.2.4 Nouvelle application informatique pour la gestion des primes

Un nouveau logiciel est opérationnel depuis le premier trimestre 2008. Il permet notamment aux gestionnaires de créer automatiquement les bordereaux d'ordonnement. Un module de passerelle avec le Gcom permet un gain de temps estimé par l'administration à 30 minutes pour environ 30 dossiers (ou par arrêté de paiement).

3.3 Contrôle des dossiers gérés par l'administration

3.3.1 Modalités du contrôle

Les bases de données « personnes physiques » et « personnes morales » de l'administration ainsi que le fichier de suivi des arrêtés ont permis de calculer les délais de traitement des demandes d'aides et de paiement des primes.

Ces bases de données ont également été utilisées pour procéder à l'échantillonnage de dossiers, de manière aléatoire. Au total, 256 dossiers instruits par l'administration ont été analysés quant au respect des critères d'éligibilité afin d'évaluer la qualité de la gestion administrative. Il s'agit de dossiers relatifs à des demandes de primes introduites en 2006, traités pour la plupart selon la procédure de régularisation accélérée, et de demandes introduites en 2007.

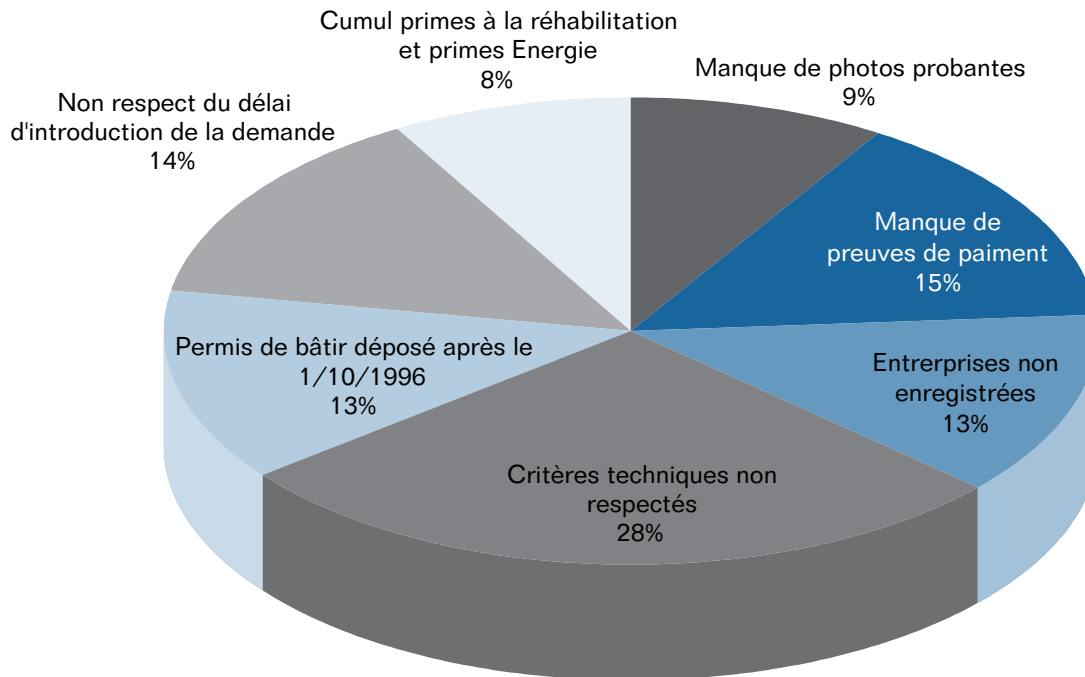
3.3.2 Synthèse des anomalies

L'arrêté fixe pour chaque type d'investissement les critères à respecter pour bénéficier de la subvention. Pour les dossiers relatifs à 2005, année qui précède directement la période auditée, 17% des demandes de primes avaient été refusées. Au nombre des causes principales du refus, analysées à l'époque par l'administration, figurent le non-respect des critères techniques ainsi que l'absence de photos ou de preuves de paiement, dont l'exigence est à présent supprimée.

⁵³ Modification intervenue début 2007.

⁵⁴ Modification intervenue fin 2007.

Figure 6 – Causes de refus des demandes de primes énergie relatives à 2005



Pour les années ultérieures, le taux de refus, calculé par la Cour, a diminué: 5,5% en 2006, 7,6% en 2007 et 7,1% en 2008⁵⁵. Cette situation peut s'expliquer par l'instauration de la procédure de régularisation accélérée, une fois le délai réglementaire expiré, et la suppression de l'obligation de fournir la preuve de paiement de la facture de l'entrepreneur ainsi que les photos des installations avant et après travaux.

L'examen de l'échantillon de dossiers des années 2006 et 2007 met en évidence plusieurs anomalies, parfois dans un même dossier, qui suscitent un doute mais non une certitude quant au caractère indu de la prime versée. En procédure normale, l'administration aurait à tout le moins dû réclamer un complément d'informations au bénéficiaire ou procéder à des vérifications supplémentaires selon le cas.

Tableau 4 – Anomalies relevées dans les dossiers de l'administration

Type d'anomalies	2006	2007
Absence ou manque de photos	5	1
Absence d'indication quant à l'enregistrement de l'entrepreneur	5	5
Mauvais calcul de la prime	2	1
Doute quant au respect de critères techniques	4	2
Vérification du critère relatif au permis d'urbanisme	0	2
Formulaire incomplet ou non signé (original nécessaire)	4	2
Nombre total d'anomalies	20	13
Nombre de dossiers concernés	17	11
<i>régularisation accélérée</i>	17	3
<i>procédure normale</i>	0	8
Nombre de dossiers examinés	138	118

⁵⁵ Les taux de refus ont été calculés au départ des bases de données 2006, 2007 et 2008.

Au total, près de 11 % des 256 dossiers examinés posent au moins un problème : 12,3 % pour les dossiers à la charge du Fonds énergie 2006 et 9,3 % pour les dossiers à la charge du Fonds énergie 2007.

Parmi les 28 dossiers présentant des anomalies, 8 ont été traités selon la procédure normale et 20 selon la procédure accélérée, ce dont atteste la lettre de notification d'octroi de la prime au bénéficiaire. Dans ce dernier cas, l'administration n'a en principe opéré aucun contrôle sauf celui du respect du délai d'introduction de la demande à dater de la facturation des travaux par l'entrepreneur. Il s'agit d'un critère formel dont le non-respect avait justifié 14 % des refus en 2005.

Réponse de
l'administration

L'administration considère que le pourcentage de dossiers problématiques doit être relativisé dans la mesure où l'échantillon comportait un nombre important de dossiers traités en régularisation accélérée.

3.3.3 Critères d'éligibilité – principaux constats

Identification des dossiers traités en régularisation accélérée

Plusieurs des 20 dossiers de l'échantillon ayant bénéficié d'une régularisation accélérée présentent des anomalies telles que documents obligatoires absents, formulaires de demande incomplets, doute quant au respect des critères techniques en termes de coefficient de transmission thermique et de résistance thermique de l'isolant placé, etc.

Pour rappel, l'administration (ou le GRD, selon le cas) dispose d'un délai de trois ans, qui débute le lendemain de l'expiration du délai de 120 jours ouvrables prenant cours le lendemain de la réception de la demande, pour vérifier la conformité de la demande aux conditions d'octroi de la prime. Il est donc nécessaire de pouvoir identifier aisément les dossiers payés sans contrôle.

Or, si 62 % des dossiers 2006 (soit 21.876) sont renseignés comme traités en régularisation accélérée, cet encodage n'est pas fiable puisque l'administration estime à 90 % le pourcentage de ce type de dossiers. Il faudrait donc se référer à la lettre de notification d'octroi de la prime, qui contient la référence à un contrôle ultérieur possible, pour identifier avec certitude le mode de traitement dont a bénéficié le dossier.

L'organisation d'un contrôle a posteriori des demandes traitées de manière accélérée se heurte donc à la difficulté d'isoler ces dossiers dans la base de données de gestion des primes.

Réponse de
l'administration

L'administration précise que l'outil informatique de traitement des primes 2006 ne prévoyait que trois situations (dossier de demande refusé, incomplet, accepté), ce qui ne permettait pas de distinguer les dossiers traités en régularisation accélérée et ceux traités en procédure normale. Ce problème a été résolu dans le programme de gestion des primes 2007.

Délai d'introduction de la demande

Par rapport au délai réglementaire fixé pour l'introduction de la demande de prime⁵⁶, l'administration accepte, à titre de tolérance administrative, un délai supplémentaire de sept jours au-delà duquel le dossier est d'office rejeté. L'examen des dossiers de l'échantillon personnes physiques pour 2006 et 2007 montre que le délai d'introduction réglementaire a été respecté. Il est de 44 jours en moyenne.

Cette situation s'explique sans doute par le fait que ce contrôle élémentaire a été réalisé systématiquement par l'administration dès la réception des dossiers.

Enregistrement des entrepreneurs ayant réalisé les travaux

Certains travaux doivent impérativement être réalisés par un entrepreneur enregistré. Bien que cette obligation ne soit pas récente, la définition de la notion d'entrepreneur enregistré a été introduite pour la première fois dans l'arrêté ministériel précité du 20 décembre 2007. Il y est fait référence à l'arrêté royal du 26 décembre 1998 qui a toutefois été abrogé par l'arrêté royal du 27 décembre 2007.

Le fait de recourir à un entrepreneur enregistré évite au demandeur d'être rendu solidairement responsable du paiement des dettes fiscales et sociales de l'entrepreneur⁵⁷ et lui permet de bénéficier d'avantages fiscaux ou autres (déduction d'intérêts d'emprunts hypothécaires en cas de rénovation totale ou partielle de l'habitation, réduction d'impôt pour la rénovation d'habitation dans des zones d'activité positive ou pour des investissements économiseurs d'énergie, taux de TVA réduit, etc.).

D'une manière générale, les dossiers n'indiquent pas si ce critère a été vérifié par l'administration. Dans 10 dossiers de l'échantillon⁵⁸, la prime a été accordée alors que ni l'annexe technique, ni la facture ne comportent le numéro d'enregistrement de l'entrepreneur. Or la vérification ultérieure du respect de ce critère à une date déterminée n'est pas toujours possible en raison de la mise à jour régulière de ces informations par le SPF Finances.

L'administration souligne que dans le programme de gestion des primes 2006 et 2007, la case «entrepreneur enregistré» a été cochée pour les trois dossiers traités en procédure normale (sur les dix évoqués ci-dessus), ce qui signifie que le contrôle avait été effectué par l'administration.

Réponse de
l'administration

En réponse à ce commentaire, la Cour relève que cette case a également été cochée pour les cinq dossiers de l'année 2006 traités en procédure accélérée, alors que ceux-ci n'ont en principe fait l'objet d'aucun contrôle. Cette situation traduit un manque de fiabilité des encodages à l'époque du contrôle.

⁵⁶ Délai réglementaire de trois mois pour les personnes physiques et de six mois pour les personnes morales. A partir du 1^{er} janvier 2008, ce délai a été fixé à quatre mois quel que soit le statut du demandeur.

⁵⁷ Arrêté royal du 26 décembre 1998 portant exécution des articles 400, 401, 403, 404 et 406 du CIR 1992 et de l'article 30bis de la loi du 27 juin 1969 (sécurité sociale). La loi-programme du 27 avril 2007 a profondément modifié les dispositions en matière d'enregistrement, d'obligations de retenues sur factures et de responsabilité solidaire. En l'occurrence, le particulier, pour les besoins de sa propre habitation privée, ne se voit pas imposer une obligation de déclaration de travaux ou de coresponsabilité, la déclaration devant toutefois se faire naturellement par l'entrepreneur principal, ainsi que le précise le rapport au Roi de l'arrêté du 27 décembre 2007 portant exécution des articles 400, 401, 403, 404 et 406 du CIR 1992.

⁵⁸ Cinq dossiers personnes physiques à charge du Fonds énergie 2006 traités en procédure accélérée, deux dossiers personnes physiques à charge du Fonds énergie 2007 traités en procédure accélérée et trois dossiers personnes physiques à charge du Fonds énergie 2007 acceptés selon la procédure normale.

Contrôle de la réalité des investissements

L'arrêté du 24 janvier 2007 a supprimé l'obligation de fournir la preuve de paiement des investissements, tandis que la nécessité de joindre, pour certains travaux, les photos des installations avant et après travaux a été levée dès l'entrée en vigueur de l'arrêté du 20 décembre 2007.

Quatre demandes de primes ont été acceptées sans photo et deux avec des photos partielles.

La Cour relève que, hormis la mention que les photos devaient être prises avant et après les travaux, les dispositions réglementaires d'application avant 2008 n'apportaient aucune précision sur le degré de détail à respecter lors des prises de vues. Selon l'administration, en matière de vitrage, les photographies n'avaient pour seule finalité que de vérifier l'absence de percement d'une nouvelle baie vitrée.

Sans pouvoir tirer de conclusion quant aux dossiers précités, la Cour observe, d'une part, que la réglementation autorise les particuliers à réaliser eux-mêmes certains travaux⁵⁹ et que, d'autre part, les contrôles sur place sont quasi inexistantes. Dans ce contexte, les photos apportent une preuve supplémentaire de la réalité des investissements. La preuve de paiement de la facture peut, pour sa part, offrir une certaine assurance quant au coût réel des travaux, compte tenu de l'existence possible de notes de crédits. Elle permet au surplus de vérifier aisément le numéro de compte financier du demandeur, en cas de mention manquante ou illisible sur le formulaire de demande.

Date du dépôt du permis d'urbanisme à la commune

Afin de réserver le bénéfice de certaines primes aux habitations mal isolées, la réglementation définit la rénovation comme des travaux réalisés dans un bâtiment dont le dossier de demande de permis d'urbanisme initial a été déposé à la commune avant le 1^{er} décembre 1996⁶⁰. Les habitations construites après cette date doivent en effet déjà respecter un niveau d'isolation thermique globale K inférieur ou égal à 45.

Dans le formulaire, le demandeur est invité à déclarer sur l'honneur que le permis a été demandé avant le 1^{er} décembre 1996. Aucun contrôle supplémentaire n'est réalisé par l'administration. Toutefois, l'octroi de la prime est automatiquement refusé lorsque la facture relative aux travaux de rénovation mentionne un taux de TVA de 21 %, l'application de ce taux attestant, selon l'administration, que l'immeuble d'habitation a moins de cinq ans.

Un cas manifeste d'erreur de facturation (taux de 21 % au lieu de 6 %) a toutefois été constaté dans l'échantillon, au vu de la plainte, du reste fondée, introduite par un particulier dont la demande avait été refusée. L'administration n'interroge donc pas le demandeur lorsque le taux de TVA semble infirmer la déclaration sur l'honneur; elle table sur la réaction du particulier à qui la prime aurait été, à tort, refusée.

L'administration signale qu'elle veille toutefois à vérifier que ce taux de 21 % n'est pas lié au fait que le demandeur ait acheté lui-même les matériaux.

Réponse de
l'administration

⁵⁹ Cf. par exemple, l'isolation du toit ou des combles en cas de rénovation d'un bâtiment (article 6, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 20 décembre 2007).

⁶⁰ Article 1, 5°, de l'arrêté ministériel précité du 20 décembre 2007.

Respect des critères techniques de performance énergétique

L'arrêté fixe pour chaque type d'investissement les critères techniques à respecter pour bénéficier de la subvention : coefficient de résistance thermique R pour les travaux d'isolation, coefficient global de transmission U pour les vitrages, niveau d'isolation globale K pour la construction d'une maison d'habitation neuve, chaudière labellisée ou appareil de chauffage satisfaisant à certaines normes, par exemple.

Pour quelque six dossiers, il n'a pas été possible de déterminer précisément si les travaux remplissaient les critères techniques de performance énergétique prescrits. L'administration aurait dû exiger des informations complémentaires avant d'octroyer les primes demandées.

Erreurs au niveau du calcul de la prime

La prime pour les travaux de régulation ne peut dépasser 30% du montant de l'investissement. Dans un dossier relatif au Fonds 2007, cette condition n'a pas été respectée en raison de l'absence de prise en compte d'une note de crédit. Dans un autre dossier, la prime a été calculée en omettant une partie des investissements. Dans un dernier cas, en raison d'une confusion entre deux demandes, le calcul de la prime relative à l'isolation du toit est défavorable au bénéficiaire.

3.3.4 Délai d'octroi des primes

Le délai d'octroi des primes comporte deux parties : le délai d'instruction de la demande et le délai de paiement.

Délai d'instruction de demandes

1) Accusé de réception

Selon la réglementation, l'administration dispose d'un délai de 10 jours pour envoyer un accusé de réception au demandeur.

En 2006 et 2007, en raison du grand retard dans le traitement des demandes, l'administration envoyait quasi systématiquement, mais tardivement, l'accusé de réception. Pour les dossiers de l'échantillon de l'année 2007 traités en procédure normale, le délai moyen d'envoi de ce document est de 49 jours au lieu des 10 jours prescrits⁶¹.

Plus aucun accusé de réception n'a été établi pour les dossiers introduits en 2008, au motif que le délai réglementaire d'instruction était respecté. Pour les demandeurs qui déposent leurs formulaires à l'administration, un cachet est apposé sur la première page du formulaire et une copie leur en est remise, ce qui constitue une forme d'accusé de réception.

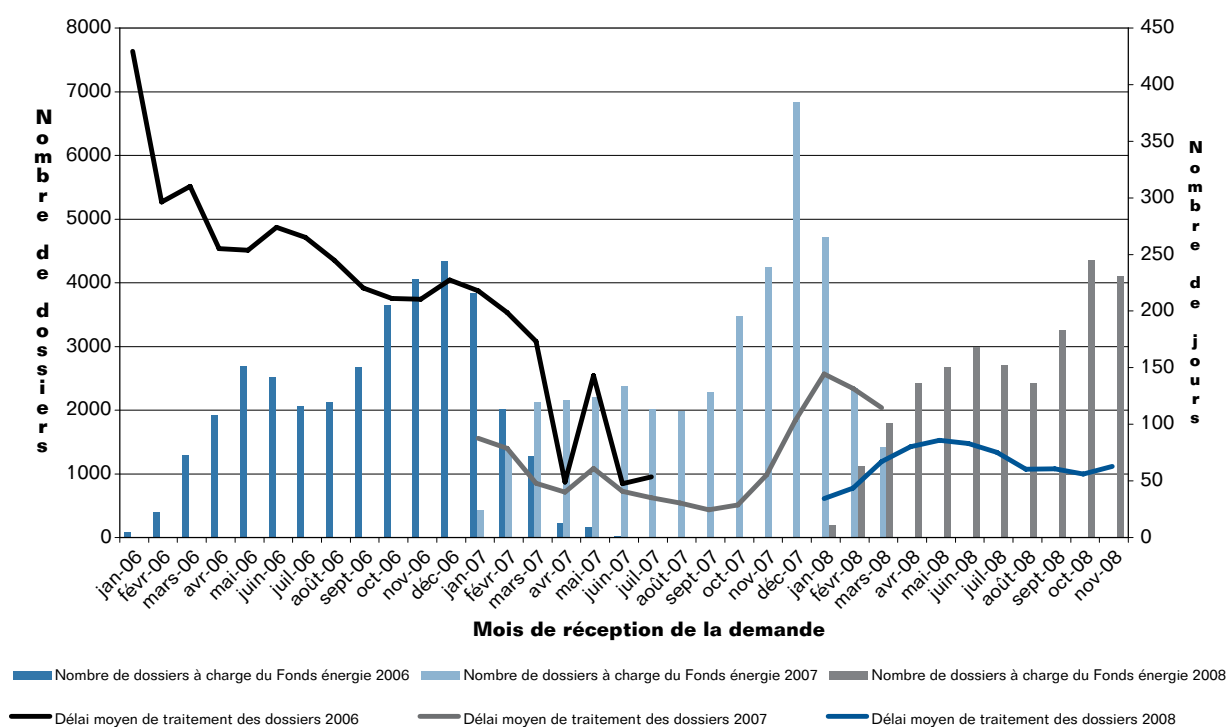
⁶¹ Ce délai est de 62 jours si l'on ajoute les dossiers traités en régularisation accélérée.

2) Évolution du délai total d'instruction d'un dossier

Comme le montre la figure suivante, le délai moyen d'instruction⁶² des demandes de primes relatives aux investissements réalisés en 2006 a largement dépassé les 90 jours prévus par la réglementation, le délai moyen calculé étant de 213 jours. Le délai maximum a été dépassé pour 88% des demandes.

Le renforcement de l'effectif du service⁶³ et la procédure de régularisation accélérée, à partir de mars 2007, influencent la moyenne à la baisse. Pour les dossiers à la charge du Fonds énergie 2007, ce délai moyen est de 66 jours. La procédure de régularisation accélérée a toutefois été appliquée pour une partie des demandes réceptionnées au cours des mois de novembre et décembre 2007.

Figure 7 – Évolution des demandes de primes et de leur délai d'instruction (période 2006-2008)



Pour le programme 2008-2009, l'arrêté du 20 décembre 2007 a fixé le délai de traitement des demandes de primes à 120 jours à partir du lendemain de la date de réception du dossier par l'administration. Passé ce délai, c'est la procédure de régularisation accélérée qui s'applique. Le délai moyen calculé pour les dossiers de l'année 2008 s'élève à 63 jours.

Délai de paiement des primes

Après instruction de la demande par la cellule primes énergie et signature de l'arrêté ministériel d'octroi, le paiement des primes est effectué par le département de la comptabilité du SPW.

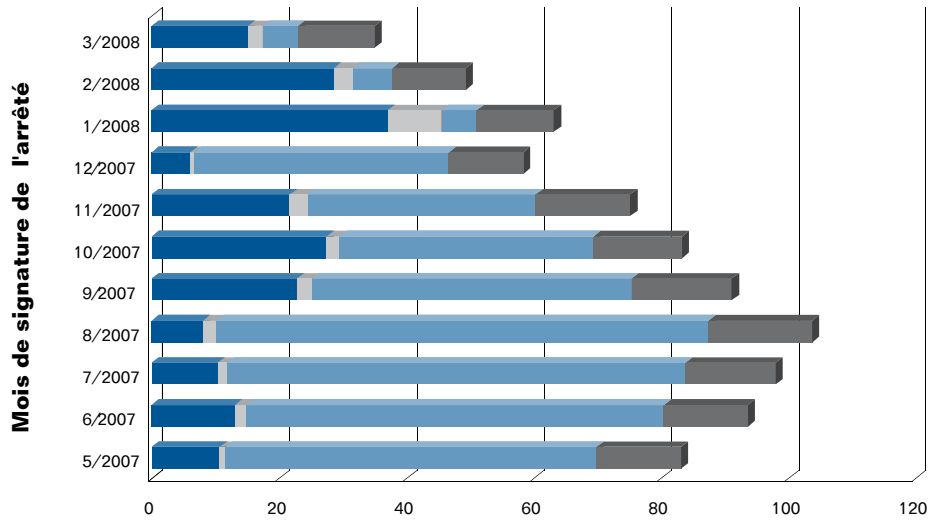
⁶² Le délai d'instruction a été calculé sur la base des dates de réception et de dernier traitement de l'ensemble des demandes répertoriées dans les bases de données de gestion des primes traitées par l'administration.

⁶³ Le nombre d'agents intérimaires est passé de 6 à 19 agents entre 2006 et 2007. En outre, 8 agents contractuels sont entrés en service en 2007.

La figure ci-après montre que des goulots d'étranglement se sont formés entre avril et juin 2007 en raison de l'arrivée massive de dossiers traités en régularisation accélérée et du fait que, contrairement au service chargé de l'instruction des demandes, le service comptabilité n'a pas été renforcé en personnel.

Au cours des mois de juin, juillet et août 2007, le délai moyen d'établissement de l'ordonnance par le service comptable était de 71,6 jours. A partir de janvier 2008, ce délai a été réduit à moins de 6 jours, auquel il faut ajouter un délai de 12 jours pour le paiement proprement dit.

Figure 8 – Évolution du délai moyen de paiement des primes entre mai 2007 et mars 2008



	5/2007	6/2007	7/2007	8/2007	9/2007	10/2007	11/2007	12/2007	1/2008	2/2008	3/2008
■ Délai moyen de signature du projet d'arrêté par le ministre	10,7	13,1	10,4	8,1	22,8	27,5	21,8	6,1	37,1	28,6	15,1
■ Délai moyen de transmission de l'arrêté signé au département de la comptabilité par la direction de la promotion de l'énergie durable	0,9	1,9	1,5	2,2	2,4	2,0	2,8	0,6	8,5	3,0	2,4
■ Délai moyen d'établissement de l'ordonnance par le département de la comptabilité	58,2	65,5	72,0	77,3	50,2	39,9	35,7	40,0	5,5	6,2	5,6
■ Délai moyen de paiement	13,3	13,2	14,2	16,3	15,7	13,9	14,9	11,7	12,1	11,5	12,0

3.4 Conclusions et recommandations

1) Les arrêtés ministériels successifs relatifs aux primes énergie fixent une série de conditions d'éligibilité, tant au niveau technique que pour la constitution du dossier de demande.

Pour 90% des dossiers introduits en 2006 et dans une mesure nettement moindre, pour ceux de 2007, le respect de ces critères n'a pas été vérifié par l'administration en raison du dépassement du délai de rigueur fixé par l'arrêté modificatif de janvier 2007.

L'éventualité d'une vérification a posteriori est certes prévue et signalée aux bénéficiaires concernés, mais les modalités de ce contrôle, non encore opérationnel, n'ont pas été définies. Selon l'administration, les moyens humains demeurent insuffisants pour le mettre en œuvre, malgré les renforts intervenus depuis 2004.

En tout état de cause, la condition sine qua non pour assurer un tel contrôle, dans le respect du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires des primes énergie, est de pouvoir identifier aisément les dossiers traités de manière accélérée. Or, les encodages de ce type de dossiers dans la base de données manquent de fiabilité.

2) Le contrôle réalisé par la Cour a révélé des anomalies au niveau des procédures (envoi non systématique de l'accusé de réception) et du contenu même des dossiers (absence de preuve de l'enregistrement de l'entrepreneur, doute quant à la validité des critères de performance énergétique, etc.).

Certes, anomalie ne signifie pas nécessairement irrégularité, surtout dans les cas de traitement accéléré d'un dossier, car un complément d'informations aurait probablement permis de dissiper certains doutes. Par ailleurs, plusieurs vérifications postérieures ne peuvent plus être opérées aisément, compte tenu de la mise à jour de certaines listes comme celle des entrepreneurs enregistrés.

Sur ce point, la Cour recommande au SPW de s'abonner au fichier informatique des entrepreneurs enregistrés du SPF Finances, afin de pouvoir vérifier la situation de chaque entrepreneur sans passer par le centre d'appel. Le numéro d'appel de ce centre devrait par contre figurer sur le formulaire de demande de prime, afin que le demandeur puisse vérifier lui-même l'enregistrement des entrepreneurs qu'il consulte dans le cadre de son étude de marché.

Réponse de
l'administration

Selon l'administration, cette recommandation est mise en pratique depuis quelques mois déjà.

La Cour suggère encore d'insérer une liste de contrôle dans chaque dossier afin d'aider les gestionnaires à s'assurer que le dossier est complet et régulier, tant au niveau des documents requis qu'au niveau des critères techniques exigés pour les divers investissements subsidiés. Cette liste faciliterait par ailleurs les contrôles interne et externe; le dossier comporterait en effet la trace de la vérification de ces critères, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Réponse de
l'administration

L'administration signale que les écrans d'encodage des programmes de gestion des primes ont été conçus sous forme de listes de contrôle; la formule informatique a donc été préférée à la formule papier.

Étant donné les carences constatées en matière d'encodage, la Cour recommande à l'administration de sensibiliser les agents chargés d'instruire les dossiers à l'importance de la fiabilité des enregistrements. En effet, une liste de contrôle, qu'elle soit informatisée ou non, n'est utile que si elle renseigne les vérifications réellement effectuées.

En cas de rejet d'une demande sur la base d'une présomption d'inéligibilité (cf. l'époque de construction du logement en fonction du taux de TVA), l'administration devrait soit réclamer un complément d'informations, soit motiver la décision de refus de manière très explicite afin de permettre au demandeur de pouvoir, le cas échéant, arguer rapidement de son bon droit en produisant la pièce probante opportune.

Réponse de
l'administration

L'administration attire l'attention sur le fait que, dans ce type de situation, la lettre de notification de la décision mentionne à présent la raison du refus d'octroi de la prime ainsi que les possibilités de recours contre cette décision.

En outre, à défaut d'un contrôle sur place permettant de s'assurer de la réalité des investissements, la Cour estime qu'il serait opportun d'envisager la réinstauration de la production de preuves de paiement et de photos pour l'octroi des primes.

En tout état de cause, il est nécessaire de mettre en place rapidement et avant l'échéance du délai de trois ans prescrit par la réglementation, le contrôle a posteriori des demandes traitées en régularisation accélérée.

La Cour recommande enfin de veiller au strict respect des dispositions réglementaires en matière d'accusé de réception. En effet, le non-envoi de ce document est de nature à engendrer deux types de problèmes. D'une part, le demandeur n'a aucune certitude que son dossier a bien été réceptionné et, s'il s'en inquiète, il crée une surcharge de travail inutile pour l'administration. D'autre part, si son dossier s'égaré, le demandeur n'a aucun moyen de prouver qu'il l'a effectivement envoyé.

3) Pour l'assister dans sa tâche, l'administration a recouru de manière récurrente à du personnel intérimaire. Cette solution irrégulière engendrait un surcoût et causait des risques au niveau du bon fonctionnement du service et du contrôle interne en raison de l'instabilité de cette catégorie de personnel.

La Cour avait recommandé au Gouvernement wallon de procéder le plus rapidement possible à l'engagement d'agents statutaires et/ou contractuels conformément aux règles en vigueur en la matière.

Comme déjà signalé, les intérimaires qui étaient en place lors de l'audit bénéficient depuis la mi-août 2009 d'un contrat de travail d'une durée de cinq ans.

Réponse de
l'administration

4) Il conviendrait enfin de modifier la référence relative à l'enregistrement des entrepreneurs, celle qui figure dans l'arrêté « primes énergie » du 20 décembre 2007 étant devenue incorrecte. Une brève information sur les nouvelles obligations imposées à ce propos aux demandeurs ne semble pas inutile: elle pourrait figurer en annexe de la demande de prime.

L'administration signale qu'elle a profité de l'adoption de l'arrêté ministériel du 23 avril 2009 relatif aux éco-primes pour modifier la référence légale concernant l'enregistrement des entrepreneurs.

Réponse de
l'administration

La Cour prend acte de cette réponse partielle à sa recommandation, mais relève que la version coordonnée de l'arrêté précité du 20 décembre 2007, telle qu'elle figurait sur le portail de la Région wallonne et dans la base de données Wallex au début de mois de novembre 2009, n'intégrait pas cette modification.

4 Octroi des aides par les gestionnaires de réseau

4.1 Contexte

Les GRD ont pour mission de gérer le réseau de distribution pour l'électricité et le gaz naturel et de veiller à la sécurité de l'approvisionnement énergétique des clients résidentiels et professionnels. Il s'agit le plus souvent d'intercommunales mixtes ou pures qui remplissent des obligations de service public (OSP) en matière technique (gestion des raccordements), en matière sociale (fourniture et facturation de l'énergie aux clients protégés⁶⁴) et en matière d'octroi de primes à charge du Fonds énergie⁶⁵.

Depuis janvier 2009, ORES, dont l'actionnariat est partagé entre les communes et Electrabel, assure la gestion des primes pour les intercommunales mixtes wallonnes, à savoir Gaselwest, IDEG, IGH, IEH, Interlux, Interest, Interмосane, Sedi-lec et Simogel. Dans le cadre de cet audit, les dossiers examinés concernent les années 2006 et 2007. A cette époque, c'est Netmanagement, département d'Electrabel Suez, qui assurait cette mission⁶⁶.

Quant aux intercommunales pures, dont l'Association liégeoise du gaz (ALG) est la plus importante, elles gèrent de façon individuelle leurs dossiers d'octroi de primes et introduisent chacune leur déclaration de créance auprès de l'administration. Il en va de même pour les autres intervenants.

Les GRD doivent respecter les dispositions réglementaires ainsi que la circulaire du 20 décembre 2003 relative à la gestion administrative des primes octroyées dans le cadre du Fonds énergie, mais ils bénéficient d'une très large autonomie dans leur organisation. Les demandeurs doivent introduire leurs dossiers directement auprès du GRD compétent.

Avant la mise en place de la cellule du contentieux au sein de l'administration, en 2008, les plaintes étaient directement instruites par les GRD, sans passer par l'administration.

4.2 Coût de gestion des primes par les GRD

La rémunération des prestations réalisées par les GRD se fait via le « timbre poste », à savoir le coût de transport et de distribution imputé à chaque citoyen via sa facture d'électricité. Ces tarifs sont réglementés et doivent être approuvés par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG). Ils diffèrent d'un lieu de fourniture à l'autre mais sont identiques pour un point de fourniture donné, quel que soit le fournisseur.

⁶⁴ Installation de compteur à budget, facturation au tarif social, etc.

⁶⁵ Pour le secteur de l'électricité, arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité modifié par les arrêtés du Gouvernement des 31 août 2006, 6 décembre 2006, 20 décembre 2007, 28 février 2008 et 8 janvier 2009. Pour le secteur du gaz, arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz, modifié par les arrêtés des 6 décembre 2006 et 28 février 2008.

⁶⁶ Jusqu'en 2006, Electrabel Supply assurait la gestion des primes URE pour compte des intercommunales mixtes. Au 1^{er} janvier 2007, Netmanagement (département d'Electrabel Suez) a pris le relais. Au 1^{er} janvier 2008, Netmanagement est devenu Netwal, filiale à 100% d'Electrabel. Tout le personnel de Netmanagement a été transféré vers Netwal. Le 6 février 2009, Netwal est devenu ORES, filiale à 100% des intercommunales mixtes, avec actionnariat majoritaire des communes.

Étant donné le remboursement tardif des primes URE par la Région wallonne, les GRD mixtes wallons ont souhaité intégrer dans leur budget les charges d'intérêt engendrées par ce retard, ce que la CREG a refusé lors de la détermination du coût de transport et de distribution pour l'année 2007⁶⁷.

L'article 93, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel précité du 20 décembre 2007 a toutefois résolu ce problème puisque les gestionnaires de réseau ont la possibilité d'obtenir le versement d'une avance en guise de fonds de roulement. D'après les informations obtenues de l'administration, les gestionnaires de réseau n'ont pas sollicité le versement de cette avance sauf pour les primes photovoltaïques.

Dans sa lettre du 9 octobre 2009, ORES souligne que la gestion des primes URE est une obligation de service public. À ce titre, les coûts de gestion des primes sont repris dans les tarifs du GRD, qui sont soumis à l'approbation de la CREG.

Réponse
d'ORES

4.3 Rôle de l'administration

La réglementation impose au gestionnaire de réseau de communiquer à l'administration, pour le 10 de chaque mois, un fichier électronique reprenant les données détaillées relatives aux primes liquidées le mois précédent⁶⁸ et d'introduire périodiquement une déclaration de créance accompagnée d'un relevé des dépenses et des pièces justificatives relatives aux primes effectivement payées⁶⁹. Après vérification et détermination du montant des dépenses admissibles, l'administration établit les projets d'arrêtés ministériels accordant le remboursement des primes payées.

4.3.1 Modalités du contrôle

La Cour a opéré une réconciliation entre la base de données de gestion des primes accordées par les GRD⁷⁰, les déclarations de créance, les listes de paiement et les arrêtés ministériels de remboursement des primes.

Elle a également calculé le délai moyen de remboursement aux GRD des primes énergie qu'ils ont allouées, sur la base des déclarations de créance que ceux-ci ont introduites en 2005, 2006 et 2007.

⁶⁷ Rapport de la CREG relatif aux tarifs de réseaux de distribution des gestionnaires de réseaux de distribution de gaz naturel appliqués au cours de l'exercice d'exploitation 2007.

⁶⁸ Article 93 de l'arrêté ministériel du 20 décembre 2007 et article 36 de l'arrêté ministériel du 11 avril 2005.

⁶⁹ Semestriellement dès l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 20 décembre 2007 et trimestriellement depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 22 décembre 2008.

⁷⁰ Base de données figée au 15 juillet 2008 – primes à la charge du Fonds énergie 2005, 2006 et 2007.

4.3.2 Constats

Ce contrôle a permis de dégager plusieurs constats.

1) *Absence de mise à jour systématique, par l'administration, de la base de données de gestion des primes accordées par les GRD et absence de fiabilité des données qui y sont enregistrées*

La Cour a constaté de nombreuses discordances entre la base de données de gestion des primes, figée en juillet 2008, et les déclarations de créance transmises par les GRD. L'administration explique ces lacunes par la difficulté d'importer les fichiers *Excel* transmis par les GRD dans la base de données *Access*.

Le 10 octobre 2008, l'administration a toutefois présenté une base de données corrigée correspondant aux montants remboursés aux GRD. La Cour ne peut donner aucune assurance quant à l'exactitude des corrections effectuées.

Réponse de
l'administration

Dans sa réponse, l'administration annonce que la base de données *Access*, présentée lors de l'audit comme l'outil de gestion et de suivi des primes gérées par les GRD, avait été, au départ, principalement conçue comme un outil statistique. Parallèlement, les vérifications des déclarations de créance transmises par les GRD étaient réalisées sur la base des fichiers qu'ils communiquaient chaque mois et des preuves de paiement des primes. En cas de discordance entre ces éléments, des contacts étaient pris avec les GRD concernés. Par la suite, la base de données a évolué et des liens ont été créés avec les arrêtés de remboursement. Actuellement, cette base de données fait encore l'objet d'améliorations.

2) *Absence de communication systématique des dossiers par certains GRD*

En octobre 2008, ORES n'avait pas encore transmis à l'administration les dossiers relatifs à l'année 2007 alors que toutes les déclarations de créance les concernant lui avaient été remboursées. La raison invoquée est le manque d'espace de stockage à l'administration.

Il était donc impossible pour cette dernière, sauf à se rendre sur place, de vérifier l'existence d'un dossier pour chaque prime versée. Quoiqu'il en soit, l'administration ne procède à aucune vérification de ce type, même au départ des dossiers en sa possession.

Réponse
d'ORES

Dans sa lettre du 9 octobre, ORES justifie l'absence de transmission systématique des dossiers à l'administration en raison, d'une part, du nombre important de dossiers et du manque d'espace de stockage à l'administration et, d'autre part, de la nécessité de pouvoir consulter les dossiers après le paiement de la prime et de l'impossibilité d'envisager leur copie systématique pour en conserver un double. Ce GRD précise néanmoins que l'administration est informée que les dossiers sont en permanence à sa disposition.

3) *Absence d'archivage et de classement des dossiers à l'administration*

L'administration n'opère aucun classement systématique et uniformisé des dossiers transmis par les GRD. Il est dès lors quasi impossible de trouver rapidement un dossier déterminé.

L'administration signale que, depuis lors, elle a pris l'initiative d'archiver les dossiers des GRD à Beez, y compris les dossiers d'ORES de l'année 2007. En outre, elle a pris connaissance des codifications propres à chaque GRD et peut donc plus aisément retrouver les dossiers. Elle s'engage à imposer une uniformisation de la numérotation des dossiers dès l'exercice 2010.

Réponse de
l'administration

4) *Caractère peu exploitable des preuves de paiement des primes transmises par certains GRD*

Les listes bancaires provenant de l'ALG sont présentées sur papier. Elles comportent au surplus de nombreuses lignes barrées⁷¹. Les totaux figurant au bas de chaque page étant dès lors erronés, l'administration doit, pour établir la correspondance avec les déclarations de créance, les recalculer manuellement, ce qui constitue une tâche fastidieuse.

En tout état de cause, il n'est guère possible d'opérer de véritables contrôles au départ de tels documents papier.

5) *Remboursement des déclarations de créance introduites par les gestionnaires de réseau*

Le délai moyen de remboursement des déclarations de créance par le SPW est d'environ six mois; il s'élève à 184 jours pour ORES et à 175 jours pour l'ALG.

Même si la réglementation ne comporte aucune précision à ce sujet, ces délais peuvent être qualifiés d'excessifs.

L'administration précise à ce propos que le délai de remboursement des déclarations de créance des GRD a été réduit à 90 jours.

Réponse de
l'administration

4.4 Rôle de la CWAPE

En vertu de l'article 43, §2, 11°, du décret électricité, la CWAPE est chargée de la mission de contrôle et d'évaluation de l'exécution des obligations de service public visées à l'article 34 du décret, au nombre desquelles l'octroi des primes visant à favoriser l'URE⁷².

Les textes ne précisent toutefois pas les modalités de ce contrôle. Depuis le démarrage des programmes relatifs aux primes énergie, la CWAPE n'a pas encore réalisé de mission spécifique dans ce domaine particulier.

⁷¹ Concrètement, le service comptable de l'intercommunale paie les différentes primes sans distinguer celles destinées aux personnes physiques et celles destinées aux personnes morales. Lors de la clôture mensuelle, il est procédé à la comparaison des extraits de compte avec deux copies des listes de paiement. L'une des listes étant destinée à justifier le montant des primes accordées aux personnes morales, les lignes correspondant aux primes payées aux personnes physiques sont barrées, et inversement.

⁷² Cf. supra, point 1.3.

4.5 Gestion des dossiers par ORES ET L'ALG

En 2004, les GRD ont octroyé 41.008 primes, dont près de 35.800 pour l'électroménager. De 2005 à 2007, ils ont principalement géré les primes pour l'installation de chaudières, de générateurs au gaz naturel, de chauffe-bain et quelques primes liées aux processus industriels, destinées aux personnes morales⁷³, soit une moyenne annuelle de 10.300 primes au cours de cette période. Dès 2008, les GRD ont également été chargés de l'instruction des aides pour l'installation de panneaux solaires photovoltaïques, ce qui représente environ 2.000 dossiers supplémentaires.

4.5.1 Modalités du contrôle

Faute d'archivage, les dossiers sélectionnés de manière aléatoire au départ de la base de données des primes octroyées par le GRD n'ont pu être localisés. Par conséquent, le contrôle a porté sur 53 dossiers choisis au hasard chez ORES et 78 chez l'ALG, soit au total 131 dossiers.

Les constats ont été validés par les agents impliqués dans le processus d'instruction des demandes au sein d'ORES et de l'ALG, lors de réunions de travail auxquelles des représentants de l'administration ont chaque fois été associés.

4.5.2 Organisation des GRD

Chez ORES, les dossiers sont gérés par trois agents ETP chargés de l'encodage et de l'analyse du dossier avant son envoi au service financier pour le paiement de la prime. ORES recourt à un centre d'appel pour donner au citoyen des informations générales sur les primes. En cas de problème spécifique, l'appel est transféré au gestionnaire au sein d'ORES.

A l'ALG, les demandes de prime sont gérées par deux personnes à temps partiel (soit un ETP) qui traitent entre 30 à 100 dossiers par semaine selon la période. Le service comptabilité assure le paiement des primes. Étant donné le volume peu important de dossiers, l'ALG ne fait pas appel à un centre d'appel.

4.5.3 Contenu des dossiers instruits par les GRD

Pour des raisons de simplification administrative, certains documents transmis au demandeur, tels que l'accusé de réception ou la notification de l'octroi de la prime, ne sont pas copiés et versés aux dossiers. En outre, les dossiers instruits par ORES ne comportent pas de document comptable renseignant le montant de la prime payée. Par contre, la base de données de gestion des demandes permet de suivre à tout moment le statut du dossier.

Cette situation ne facilite pas le contrôle externe des dossiers.

Dans sa réponse, ORES a précisé que l'accusé de réception de la demande et la notification d'octroi (ou de refus) étaient conservés électroniquement et pouvaient donc être présentés à tout moment. Néanmoins, afin de tenir compte des remarques de la Cour, la demande de complément d'informations ainsi qu'une liste de contrôle reprenant notamment le montant de la prime octroyée au bénéficiaire seront désormais systématiquement versées au dossier.

Réponse
d'ORES

⁷³ Système de récupération de la chaleur des fumées, système de modulation large du brûleur, système de feu direct sur les produits à chauffer, les aérothermes, les générateurs d'air chaud à condensation et les appareils rayonnants, amélioration de l'efficacité énergétique et photométrie du système d'éclairage, variateur de fréquence sur les compresseurs, etc.

4.5.4 Établissement de la déclaration de créance

ORES transmet la déclaration de créance trimestrielle à l'administration avant le paiement effectif, aux bénéficiaires, des primes du dernier mois du trimestre concerné, alors que des retours de paiement peuvent survenir.

Il existe donc un risque de remboursement indu de primes à ce GRD.

ORES s'est engagé à décaler l'envoi de sa déclaration de créance de façon à pouvoir transmettre l'ensemble des preuves de paiement y associées.

Réponse
d'ORES

4.5.5 Respect des critères d'éligibilité

L'examen de 131 dossiers gérés par ORES et l'ALG a mis en évidence une trentaine d'anomalies. Au total, 26 dossiers (19%) soulèvent au moins une question.

Tableau 5 – Synthèse des anomalies relevées dans les dossiers des GRD

Type d'anomalies	ALG	ORES
Pas de facture (paiement de la prime sur base du devis et de la preuve de paiement)	1	1
Pas d'indication que l'entrepreneur est habilité	0	4
Pas d'indication que l'entrepreneur est habilité mais figure dans liste ARGB au 20/10/08	7	4
Pas d'indication que l'entrepreneur est enregistré	1	3
Installation de la chaudière par le demandeur	4	4
Révision de dossier hors délai et octroi de la prime	1	0
Nombre total d'anomalies	14	16
Nombre total de dossiers concernés	13	13
Nombre total de dossiers contrôlés	78	53⁷⁴

Application du délai de rigueur (article 91 de l'arrêté ministériel)

La disposition qui impose la mise en paiement de la prime dès que le délai réglementaire de 120 jours (précédemment 90 jours) est écoulé⁷⁵ s'adresse également aux GRD.

Seuls les gestionnaires au sein d'ORES ont signalé avoir eu recours à la régularisation accélérée et ce, pour les dossiers traités en mars et avril 2007. Selon leurs dires, un second critère aurait été appliqué à cette occasion, en accord avec l'administration, à savoir le dépassement des dix jours prévus par l'arrêté pour l'envoi de l'accusé de réception du dossier au demandeur. A défaut d'encodage systématique dans la base de données d'ORES de la procédure utilisée lors du traitement des demandes, la Cour n'a toutefois pu évaluer le nombre de dossiers concernés.

⁷⁴ Les 53 dossiers incluent quatre dossiers refusés dont la consultation a permis de connaître les motifs de rejet : trois dossiers pour l'absence du certificat d'habilitation et un pour le non-enregistrement de l'entrepreneur. Le tableau ne tient pas compte de ces dossiers pour le recensement des anomalies.

⁷⁵ Délai suspendu en cas de demande de renseignements complémentaires.

Il s'agit en tout état de cause d'une erreur d'interprétation de l'arrêté.

ORES indique que, depuis 2007, il n'y a plus eu de demandes de primes traitées en régularisation accélérée.

Contrôle du délai d'introduction de la demande de prime

La demande de prime doit être introduite dans un délai de quatre mois à partir de la facturation des travaux (précédemment trois ou six mois selon le statut du demandeur) sous peine de rejet.

La Cour a relevé un cas où une demande de prime introduite auprès de l'ALG le 14 mai 2007, malgré une facture de l'installateur datée du 22 juin 2006, avait été, à juste titre, refusée le 7 août 2007. Toutefois, le demandeur a transmis au GRD une nouvelle facture d'un montant de 82 euros, datée du 14 août 2007, libellée «*clôture de votre installation de chauffage et repose des six radiateurs après peinture des murs*». La prime de 600 euros pour le placement d'une chaudière à condensation a été accordée sur cette base.

Cette pratique est de nature à inciter les demandeurs distraits à contourner la réglementation.

Dès qu'elle a en été informée, l'administration a décidé que toutes les demandes de réouverture de dossiers, après un refus, seraient désormais traitées par la cellule du contentieux de l'administration; leur examen se réalisera à partir d'une grille d'analyse standard afin de garantir un traitement objectif de tous les dossiers.

Confusion entre les notions d'habilitation et d'enregistrement des entrepreneurs

L'article 15, §2, de l'arrêté précité stipule que les chaudières au gaz naturel doivent être installées par un entrepreneur enregistré. En outre, étant donné que l'entrepreneur ne dispose pas de l'habilitation gaz naturel, ces installations doivent être réceptionnées par un organisme accrédité pour le contrôle des installations intérieures au gaz naturel. Une dérogation est prévue au §3, mais uniquement pour les installations industrielles.

L'octroi de la prime est conditionné à la production d'une copie de l'attestation de conformité de l'installation rédigée par l'installateur habilité, accompagnée d'une copie de son certificat d'habilitation, ou d'une copie du procès-verbal de réception de l'installation par l'organisme de contrôle accrédité pour le contrôle des installations au gaz naturel.

Comme exposé au chapitre précédent, l'enregistrement en tant qu'entrepreneur relève de la législation fiscale. Par contre, l'habilitation d'un entrepreneur se réfère à son aptitude à réaliser certains travaux. Les entretiens organisés avec les gestionnaires de dossiers chez ORES et à l'ALG ont révélé une confusion entre ces deux notions.

Parmi les 131 dossiers examinés, quatre ne contenaient pas de preuve de l'enregistrement de l'entrepreneur. En principe, il aurait fallu demander un complément d'information aux demandeurs ou, plus simplement, vérifier directement la situation de ces entrepreneurs auprès du SPF Finances.

En outre, quinze dossiers ne contenaient pas de certificat d'habilitation. Toutefois, à la date du contrôle, le 20 octobre 2008, onze des entrepreneurs concernés figuraient dans la liste des installateurs de chaudières au gaz naturel habilités de l'association royale des gaziers belges (ARGB)⁷⁶, ce qui n'était toutefois pas le cas des quatre autres.

Quoi qu'il en soit, aucun de ces quinze dossiers ne comportait d'indication montrant que les gestionnaires avaient effectivement vérifié ce critère à partir de la liste de l'ARGB. Comme cette liste est régulièrement mise à jour, il n'est pas possible de s'assurer a posteriori qu'un entrepreneur était habilité au moment où la prime a été accordée, d'où la nécessité de garder trace de cette vérification dans le dossier.

Dans sa réponse, ORES précise que le contrôle systématique de l'habilitation de l'entrepreneur est réalisé sur la base des listes éditées par l'ARGB et que le numéro d'habilitation est dorénavant consigné dans le dossier.

Réponse
d'ORES

En ce qui concerne l'enregistrement de l'entrepreneur, le service gestionnaire contacte à présent systématiquement le SPF Finances ou, en l'absence de réponse, demande un complément d'informations au bénéficiaire.

Placement d'une chaudière par le bénéficiaire

L'article 15 précité impose que les chaudières au gaz naturel soient installées par des entrepreneurs enregistrés⁷⁷. Dans la pratique, les GRD ont accordé la prime aux demandeurs qui ont placé leurs chaudières eux-mêmes pour autant que les installations aient été réceptionnées par un organisme accrédité. Consultée à l'époque, l'administration considérait que seule la mise à feu de la chaudière devait être réalisée par un entrepreneur enregistré, mais pas l'installation de la chaudière proprement dite.

La Cour estime que cet assouplissement des conditions d'octroi des primes crée une inégalité de traitement entre les citoyens car cette tolérance n'est pas connue de tous. Lorsque le demandeur effectue l'installation lui-même, la dépense engagée est moindre et le taux d'intensité d'aide s'en trouve ipso facto amélioré⁷⁸.

En cours d'audit, l'administration a revu sa position et pris des dispositions afin que tous les gestionnaires de demandes de primes appliquent dorénavant de manière stricte la réglementation, à savoir que seules les chaudières installées par des entrepreneurs enregistrés ouvrent le droit à la prime.

Absence de facture à l'appui de la demande

Dans deux cas, les primes ont été payées sur la base de bons de commandes et d'attestation de paiement de l'entrepreneur. Cette situation se rencontre par exemple lorsque des demandeurs font appel à des entreprises générales de construction. Ces entreprises recourent parfois à des sous-traitants et paient directement leurs factures. Par conséquent, le dossier de demande de prime ne contient pas de facture spécifique pour l'installation de l'investissement subsidié.

⁷⁶ Cette association publie la liste, régulièrement mise à jour, des entrepreneurs habilités pour le placement d'appareil fonctionnant au gaz naturel.

⁷⁷ Sauf lorsqu'il s'agit d'installations industrielles (cf. supra).

⁷⁸ En moyenne, le taux de l'aide pour le placement d'une chaudière par un entrepreneur enregistré varie entre 16% et 18%. Lorsque le demandeur effectue l'installation, ce taux dépasse parfois 50%.

En cours d'audit, l'administration a signalé qu'elle examinerait les possibilités de clarifier cette situation.

4.5.6 Délai de paiement des primes

Le délai de paiement des primes établi à partir de l'échantillon de dossiers examinés s'élève à 76 jours chez ORES⁷⁹ et à 121 jours à l'ALG⁸⁰.

Ces moyennes ont été calculées à dater de la réception effective des dossiers par ces GRD. Or, lors de l'examen des dossiers instruits par ORES, la Cour a constaté que 30,6% des demandes acceptées avaient été, dans un premier temps, expédiées à une mauvaise adresse⁸¹. Cette méprise allonge le délai d'attente dans le chef du demandeur et est de nature à perturber le bon déroulement du travail du service gestionnaire et celui du centre d'appel, sans parler du risque de perte de dossiers.

En cours d'audit, les formulaires de demande de primes gérées par les GRD ont été revus et un module de recherche sur le site portail de l'énergie permet à présent au demandeur de savoir où sa demande doit être adressée en fonction de son code postal.

Lors de l'échange contradictoire, ORES a confirmé que les anomalies constatées par la Cour en ce qui concerne le respect des critères d'éligibilité étaient fondées, mais il a rappelé que les actions prises par ses services étaient consécutives à des décisions communiquées par l'administration.

Réponse
d'ORES

4.6 Conclusions et recommandations

1) En ce qui concerne tout d'abord le remboursement des primes énergie versées par les GRD, l'administration précise, dans la note de transmis des projets d'arrêtés au ministre, que « ces déclarations ont été vérifiées. Toutes les pièces justificatives requises font partie intégrante de chaque dossier. » Il ressort des constats opérés lors du contrôle que cette affirmation est inexacte.

Pour assurer un meilleur suivi des déclarations de créances des GRD, la Cour recommande à l'administration de procéder systématiquement à un contrôle de vraisemblance, avant paiement, en recoupant les fichiers mensuels, les listes bancaires (preuve de paiement) et les déclarations de créances, étant entendu que les GRD ne devraient pouvoir réclamer le remboursement des primes qu'après les avoir effectivement versées. En cas de discordance entre les trois documents, un complément d'information devrait être réclamé au GRD concerné. Par ailleurs, l'administration devrait s'assurer, ne serait-ce que par coups de sonde, de l'existence d'un dossier de demande pour chaque prime remboursée.

La Cour estime par ailleurs qu'il serait utile de donner des instructions afin d'uniformiser la numérotation des dossiers, la présentation des déclarations de créance et celle des preuves de paiement des GRD.

Comme déjà signalé supra, l'administration s'est engagée à imposer cette uniformisation dès 2010.

⁷⁹ Délai calculé sur la base de 49 dossiers personnes physiques et personnes morales réceptionnés entre le 10 octobre 2007 et le 28 janvier 2008.

⁸⁰ Délai calculé au départ de 78 dossiers personnes physiques et personnes morales réceptionnés entre le 11 janvier et le 17 juillet 2007.

⁸¹ Adresse de l'intercommunale mixte locale ou adresse de l'administration.

2) L'examen sur pièces d'un échantillon de dossiers instruits par deux GRD révèle tout d'abord que ceux-ci ne comportent pas de copie de l'accusé de réception ni de la lettre de notification du montant de la prime octroyée au bénéficiaire. Cette lacune devrait être comblée.

Par ailleurs, 19% des dossiers soulèvent au moins une question par rapport à la réglementation.

Dans plusieurs cas, il s'agit, tout comme pour l'administration, d'anomalies. En effet, l'absence de preuve écrite de l'enregistrement ou de l'habilitation d'un entrepreneur, par exemple, ne signifie pas que ce dernier n'était pas en règle lors de l'introduction de la demande. Toutefois, comme le respect de ce genre d'informations peut difficilement être vérifié a posteriori, les dossiers devraient impérativement conserver une trace des vérifications opérées par le gestionnaire.

Les GRD précités ont accueilli avec intérêt la suggestion d'utiliser une liste de contrôle des critères d'éligibilité, qui demeurerait au dossier. L'administration s'est engagée à la leur fournir. La Cour recommande de concrétiser cet engagement dans les meilleurs délais afin de mieux garantir l'application uniforme de la réglementation dans le respect de l'égalité de traitement des demandeurs, tout en simplifiant le contrôle externe.

Dans d'autres cas, par contre, il s'agit d'une interprétation erronée ou abusive de la réglementation, ce qui confirme le rôle de coordination et de clarification que doit jouer l'administration en la matière, par voie de réunions d'information ou d'instructions. En l'occurrence, celle-ci a déjà adopté plusieurs initiatives intéressantes.

L'administration confirme l'organisation de réunions annuelles et de réunions d'information avec les GRD en cas de changements importants au niveau des primes énergie. Elle entretient des contacts réguliers avec ces gestionnaires: ainsi, en avril 2009, elle leur a transmis un courriel afin d'uniformiser la procédure de traitement des dossiers.

Réponse de
l'administration

La voie réglementaire semble néanmoins préférable pour régler certains problèmes. Ainsi, la possibilité d'échapper au délai de forclusion fixé pour l'introduction de la demande, en produisant une facture complémentaire et accessoire, serait évitée si la réglementation précisait clairement que le dossier de demande ne peut être appuyé que de la facture «finale» des investissements économiseurs d'énergie.

L'arrêté devrait en outre régler la question de la pièce probante à fournir lorsque les travaux sont réalisés par une entreprise générale qui recourt à la sous-traitance.

3) A l'instar de l'administration, les GRD qui ont recouru à la procédure de régularisation accélérée disposent du même délai de trois ans pour vérifier la conformité des demandes concernées aux conditions réglementaires d'octroi des primes⁸².

Une mise au point s'impose à cet égard, compte tenu, d'une part, de la difficulté d'isoler ce type de dossiers au départ des bases de données et, d'autre part, de la localisation des dossiers papier. La plupart des pièces transmises à l'administration n'étant pas classées, il serait en effet difficile de réexpédier rapidement certains dossiers particuliers.

⁸² Article 91, §2, de l'arrêté précité du 20 décembre 2007.

Dans l'optique du contrôle a posteriori prévu par l'arrêté, tous les dossiers devraient être stockés sur la base d'une codification unique de classement en lien avec la base de données.

4) En ce qui concerne le contrôle du respect de la légalité et régularité des primes versées par les GRD, la Cour relève que les rôles respectifs de la CWAPE et de l'administration mériteraient d'être davantage explicités.

La CWAPE est en effet légalement chargée du contrôle de la bonne exécution des obligations de service public remplies par les GRD mais l'administration est tenue, par l'arrêté ministériel, de vérifier les pièces justificatives appuyant les déclarations de créances des GRD relatives aux primes qu'ils ont allouées et de «*déterminer le montant des dépenses admissibles*».

5) Sur un plan plus général, puisque les problèmes soulevés lors du présent audit risquent de se poser également pour les nouveaux intervenants que sont la Société wallonne du crédit social (SWCS) et le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (FWL), l'administration devrait d'ores et déjà mettre en place des mécanismes de suivi de ces primes et tenir compte, mutatis mutandis, des recommandations formulées par la Cour au sujet des GRD.

Réponse de
l'administration

Lors de la phase contradictoire, l'administration a indiqué qu'elle a déjà mis cette recommandation en pratique lors de la mise en place des mécanismes de suivi des primes octroyées par la SWCS et le FWL.

5 Cohérence des réglementations visant à soutenir certains investissements générateurs d'économie d'énergie

5.1 Contexte

Le particulier peut, dans certaines situations, opter pour la prime à la réhabilitation⁸³ ou pour la prime énergie. S'il dispose de revenus modestes, il peut bénéficier de la mesure MEBAR II⁸⁴. Dans des cas spécifiques, les propriétaires bénéficient de primes à l'embellissement extérieur⁸⁵. Depuis peu, certains particuliers peuvent recevoir des éco-primes, qui relèvent des primes énergie, dans le cadre des éco-prêts octroyés par la SWCS et par le FWL⁸⁶.

A côté de ces aides financières octroyées par le SPW, il existe des primes provinciales et ou communales, destinées à soutenir les mêmes travaux économiseurs d'énergie. Il s'agit généralement de primes complémentaires, accordées lorsque le demandeur prouve que la prime régionale lui a été octroyée. Les critères techniques de performance énergétique sont dans la plupart des cas ceux définis par l'arrêté «primes énergie». Le montant de la prime varie en fonction de critères spécifiques à chaque commune.

⁸³ La prime à la réhabilitation, régie par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, modifié à plusieurs reprises, vise les travaux réalisés dans un logement reconnu améliorable par un estimateur agréé. Elle s'élève à 20, 30 ou 40% du coût des travaux et atteint son maximum dès que le montant des travaux atteint 7.450 euros hors TVA. En cas de travaux concomitants d'isolation, le complément «énergie» ajouté à la prime à la réhabilitation est modulé en fonction du taux de la prime de base dont bénéficie le demandeur; en tout état de cause, il est égal ou supérieur à la prime énergie classique.

⁸⁴ Ce programme, qui existe depuis 1998, s'adresse aux ménages dont les revenus sont inférieurs ou égaux au revenu d'intégration majoré de 20%. Les investissements visés sont les travaux de menuiserie, d'isolation, d'équipement d'appareils de chauffage centralisés et décentralisés exécutés par une entreprise désignée par la Région wallonne en vue d'améliorer le logement. Les travaux doivent être réalisés dans le logement principal du demandeur; le montant des subventions ne peut excéder 1.365 euros. Les dossiers MEBAR II sont gérés conjointement par le CPAS, la direction des bâtiments durables et le guichet de l'énergie.

⁸⁵ Ces primes sont régies par l'arrêté du Gouvernement du 8 janvier 2004 instaurant une aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation. Elles s'élèvent à 50% du montant des travaux de remise en état et d'embellissement de la toiture, de la façade visible de l'espace public, de la restauration ou du remplacement des menuiseries extérieures visibles de l'espace public. La prime est plafonnée à 5.000 euros (7.500 euros s'il s'agit d'immeubles commerciaux comportant un accès à des logements).

⁸⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2009, en vertu des deux arrêtés du Gouvernement du 19 décembre 2008 instaurant les éco-prêts, les ménages wallons à faibles revenus peuvent obtenir des prêts à zéro pour cent pour des travaux visant à améliorer la performance énergétique de l'habitation. Il s'agit des travaux ouvrant le droit au bénéfice des éco-primes telles que définies à l'article 93/1, 4^o de l'arrêté «primes énergie», les travaux d'isolation visés à l'article 7, §7, de l'arrêté «réhabilitation» ainsi que les travaux relatifs à la fermeture et à l'isolation du volume ouvert du logement, à l'isolation des conduites de chauffage et d'eau chaude sanitaire, ainsi que les travaux consistant dans le placement d'un système de chauffage performant au mazout ou au gaz propane. Le montant minimum des travaux est fixé à 2.500 euros TVA comprise et le montant du prêt ne peut excéder 100% du coût des travaux, majoré des frais, avec un maximum de 30.000 euros. Les éco-prêts et les éco-primes sont gérés par la SWCS et le FWL. Le montant des éco-primes accordées aux bénéficiaires leur est rétrocédé par la direction des bâtiments durables selon les modalités prévues à l'article 93/2 de l'arrêté «primes énergie».

L'État fédéral accorde pour sa part des réductions d'impôt en cas de réalisation de certains de ces investissements⁸⁷.

Tout en tenant compte du degré d'autonomie dont disposent les différents niveaux de pouvoirs en la matière, le présent chapitre vise à apprécier le degré de cohérence des réglementations wallonnes et fédérales concernées, d'un triple point de vue: l'harmonisation des critères techniques d'éligibilité notamment en matière de prise en compte de la performance énergétique des investissements réalisés, la simplification administrative et la maîtrise du risque de bénéfice indu dans le chef du bénéficiaire.

Vu la délimitation du champ de l'audit, l'examen ne vise qu'à détecter des problèmes possibles, sans viser à l'exhaustivité. Toutes les aides n'ont donc pas été prises en considération.

Le présent chapitre évoque par ailleurs, de manière sommaire, l'impact des différentes aides financières destinées à soutenir les investissements URE.

5.2 Critères techniques exigés pour des travaux identiques

5.2.1 Installation de double vitrage

Les primes énergie sont accordées en cas de remplacement de simple vitrage par du double vitrage et les primes à la réhabilitation en cas de remplacement de menuiseries extérieures, que celles-ci soient initialement équipées ou non de simple vitrage. Les primes à l'embellissement sont allouées pour le nettoyage de châssis ou l'application de peinture, ou encore la restitution, en tout ou en partie, des châssis d'origine. Quant à la réduction d'impôt, elle est accordée en cas de placement de double vitrage, la notion de remplacement n'intervenant pas au niveau fiscal, du moins pour le vitrage.

Les critères de performance énergétique pour l'installation de double vitrage sont toutefois identiques pour toutes ces aides, à l'exception des primes à l'embellissement pour lesquelles aucune exigence en matière de performance énergétique n'est fixée, ces subventions pouvant même être accordées pour des châssis munis de simple vitrage⁸⁸.

⁸⁷ Pour autant que les travaux répondent aux critères techniques fixés par le Code des impôts sur les revenus. Ces réductions d'impôt concernent aussi bien les travaux de rénovation de logements existants que les constructions de maisons passives; elles s'élèvent à 40% des dépenses facturées, avec un plafond par période imposable et par habitation. La réduction d'impôt ne peut excéder 2.650 euros par habitation pour l'exercice d'imposition 2009 (revenus de l'année 2008), qu'il s'agisse d'une construction ou d'une acquisition à l'état neuf, ou d'une rénovation totale ou partielle de l'habitation. Ce montant est porté à 3.440 euros pour l'installation d'un système de chauffage de l'eau par l'énergie solaire et l'installation de panneaux photovoltaïques.

⁸⁸ Cf. tableau synoptique figurant à l'annexe 1.

5.2.2 Isolation

En ce qui concerne l'isolation des toits, des murs et des sols, le coefficient global de transmission thermique exigé pour l'octroi des primes énergie et des primes à la réhabilitation a été renforcé après la transposition de la directive relative à la performance énergétique des bâtiments afin d'inciter à faire mieux que le minimum légal⁸⁹. Pour les primes énergie, ces modifications concernent les investissements facturés après le 31 janvier 2009 et pour le programme REHA+, ces critères sont d'application pour les demandes introduites à partir du 1^{er} août 2009. Certaines communes sont encore plus strictes⁹⁰.

Par contre, à la fin de l'audit, le coefficient global de transmission thermique exigé pour l'octroi des subventions relatives à des travaux d'isolation dans le cadre de MEBAR II n'avait toujours pas été revu⁹¹.

Enfin, pour les primes à l'embellissement octroyées en cas de restitution ou de pose de toiture, aucune exigence n'est imposée en matière d'isolation.

Du point de vue fiscal, en 2008, seules les dépenses relatives à l'isolation des toits donnaient droit à la réduction d'impôt: les exigences en matière de résistance thermique étaient toutefois plus souples que pour l'octroi de la prime régionale⁹². Depuis le 1^{er} janvier 2009, les dépenses en matière d'isolation de murs et de sols sont également prises en compte⁹³. En outre, si le contribuable ne paie pas d'impôt, il pourra bénéficier d'un crédit d'impôt remboursable pour les dépenses d'isolation des toits, des murs et des sols effectuées en 2009 et 2010.

5.2.3 Chaudières

Le placement de chaudières au gaz naturel est subsidiable dans le cadre des primes énergie ou des éco-primes et, pour les ménages à revenu modeste, dans le cadre de MEBAR II.

Les primes énergie sont octroyées pour le «placement» d'une chaudière au gaz naturel basse température ou à condensation alors que la réduction d'impôt n'est accordée pour que pour le «remplacement» d'une ancienne chaudière par une chaudière à condensation. Les chaudières basse température ne sont donc pas prises en compte pour la réduction d'impôt.

⁸⁹ En effet, selon l'administration, les critères précédemment d'application correspondaient aux exigences imposées par le CWATUPE depuis l'entrée en application du décret-cadre précité du 19 avril 2007.

⁹⁰ Le règlement 2009 de la commune de Visé en matière de primes communales précise, en son article 5, que la subvention communale reprend les mêmes critères techniques que la Région wallonne, sauf pour l'isolation du toit, où le coefficient de résistance thermique R de l'isolant placé doit être supérieur ou égal à 3,75 m²K/W.

⁹¹ Dans le cadre de MEBAR II, les entreprises qui réalisent les travaux sont désignées annuellement par la direction des bâtiments durables conformément aux dispositions régissant les marchés publics. Le cahier spécial des charges des fournitures et des travaux à réaliser fixe les critères auxquels doivent satisfaire les matériaux et matériels utilisés. Cf. annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 1998 relatif à l'octroi de subventions aux ménages à revenu modeste pour l'utilisation rationnelle et efficiente de l'énergie, modifié par les arrêtés du 25 avril 2002 et du 29 juin 2006.

⁹² Cf. annexe 1.

⁹³ Pour 2009, selon les informations communiquées par le centre d'appel du SPF Finances, les critères techniques exigés pour l'isolation des murs et des sols n'ont pas été déterminés.

5.3 Modalités d'octroi des diverses primes

Les primes ou incitants sont octroyés selon des modalités et un calendrier différents.

Pour les primes à la réhabilitation, les primes à l'embellissement et les subventions dans le cadre MEBAR II, la demande doit être introduite avant l'exécution des travaux, tandis que la prime énergie doit être demandée dans les quatre mois qui suivent leur facturation. La réduction d'impôt est pour sa part sollicitée lors de l'établissement de la déclaration fiscale relative aux revenus de l'année au cours de laquelle les dépenses d'investissement ont été facturées et payées par le contribuable.

Comme le montre le tableau ci-après, les exigences varient d'une mesure à l'autre. Des visites sur place sont réalisées pour l'octroi des primes à la réhabilitation, des primes à l'embellissement ou encore des subventions dans le cadre MEBAR II, mais non pour les primes énergie. Par contre, les communes qui octroient un complément aux primes énergie se réservent en général le droit de visiter les lieux⁹⁴.

Des photos sont exigées pour les primes à l'embellissement. Quant à l'octroi des primes énergie et de la réduction d'impôt, l'entrepreneur est amené à attester le respect de certains critères techniques. Le SPF Finances exige en outre la preuve de paiement de la facture.

Tableau 6 – Comparaison des exigences pour l'octroi des divers incitants

	Facture	Preuve de paiement	Photo avant travaux	Photo après travaux	Visite sur place avant travaux	Visite sur place après travaux	Attestation technique de l'entrepreneur
Primes énergie	oui	non	non	non	non	non	oui
Primes à la réhabilitation	oui	non	non	non	oui	oui	non
Primes à l'embellissement extérieur	oui	oui	oui	oui	oui	non	non
MEBAR II	oui	non applicable	non	non	oui	oui	non applicable
Réduction d'impôt pour investissements économiseurs d'énergie	oui	oui	non	non	non	non	oui

⁹⁴ Selon l'article 12 du règlement communal de la ville de Visé, publié sur l'internet, les subventions pour l'amélioration énergétique des logements sont payées après vérification sur les lieux, par les services communaux.

5.4 Risque de double subventionnement

5.4.1 Contexte

D'une manière générale, les textes réglementaires qui président à l'octroi de primes régionales prévoient des interdictions de cumul d'aides pour les mêmes travaux.

Ainsi, les arrêtés relatifs aux primes à la réhabilitation et aux primes à l'embellissement imposent une interdiction générale de cumul avec toute autre aide octroyée par la Région wallonne. Dans l'arrêté «primes énergie», les interdictions de cumul sont plus ciblées: ainsi, les primes énergie ne peuvent être cumulées avec les subventions octroyées dans le cadre des décrets d'expansion économique⁹⁵ et des programmes MEBAR, AMURE ou UREBA⁹⁶. L'arrêté n'interdit donc pas formellement le cumul avec les primes à la réhabilitation.

L'administration considère pour sa part que l'ajout de cette interdiction dans l'arrêté «primes énergie» n'apporterait guère de plus-value puisque l'arrêté relatif aux primes à la réhabilitation interdit déjà le cumul avec les primes énergie.

Réponse de
l'administration

Dans le cadre de cet audit, les efforts se sont concentrés sur les deux mesures les plus sollicitées par les personnes physiques, à savoir les primes à la réhabilitation et les primes énergie, d'autant qu'il n'existait, à l'époque, aucun échange systématisé d'informations entre les deux services gestionnaires de ces primes.

Mais au préalable, la Cour a tenté d'évaluer l'intensité de l'aide dont un particulier peut bénéficier, en tenant compte des aides régionales et de l'avantage fiscal.

5.4.2 Intensité de l'aide

Les taux d'aide calculés à partir de la base de données de gestion des aides à la charge du Fonds énergie ou des dossiers échantillonnés se sont avérés peu exploitables. En effet, les résultats varient sensiblement pour un même type de primes, ce qui s'explique notamment par le fait que les factures peuvent comporter des postes non éligibles au subsidie.

Par ailleurs, certaines primes sont forfaitaires, comme par exemple celles octroyées en cas d'installation de chaudières, de poêles à bois ou à pellets (jusqu'en 2007), ou encore de travaux de régulation. D'autres sont proportionnelles au montant de la dépense tout en étant plafonnées; ainsi en cas d'audit énergétique, la prime est limitée à 60% de la dépense avec un plafond de 360 euros par audit. Enfin, en matière d'isolation, la prime, sensiblement revue à la hausse en 2008, est un forfait par m² de surface isolée.

Dans un but de simplification, le tableau suivant a été établi sur la base d'exemples fictifs. Le calcul tient compte de la réduction maximale d'impôts dont peut bénéficier le demandeur pour certains investissements économiseurs d'énergie. Il montre que le cumul de ces incitants constitue déjà souvent un avantage financier important, nonobstant le fait que certaines communes et/ou provinces accordent une prime supplémentaire au demandeur.

⁹⁵ Décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie et décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites et moyennes entreprises.

⁹⁶ Article 2 de l'arrêté ministériel du 20 décembre 2007.

Tableau 7 – Simulation de l'avantage financier maximal lié au cumul des primes régionales et de la réduction d'impôts pour quelques investissements URE

Types de primes	Unité	Montant des travaux TVA comprise	Montant prime énergie régionale	Réduction d'impôt maximale (40% avec un maximum de 2.700 euros)	Avantage total maximal	Coût net pour le bénéficiaire	Avantage total maximal (en%)
Prime à la réalisation d'un audit énergétique	1	700	360	280	640	60	91 %
Prime à l'isolation du toit par un entrepreneur enregistré	100 m ²	5.000	800	2.000	2.800	2.200	56%
Prime pour le remplacement du simple vitrage par du double	10 m ²	5.000	400	2.000	2.400	2.600	48%
Prime à l'isolation des murs	100 m ²	10.000	2.500	2.770	5.270	4.730	53%
Prime à l'isolation des sols	100 m ²	10.000	2.500	2.770	5.270	4.730	53%
Prime relative à l'installation d'une chaudière gaz naturel à condensation	1	5.000	600	2.770	3.370	1.630	67%

Le taux d'aide est particulièrement élevé pour la réalisation d'un audit énergétique; dans l'exemple choisi, il atteint en effet 91%. Compte tenu des primes octroyées par certaines communes et/ou provinces, la réalisation de cet audit pourrait même engendrer un avantage financier indu dans le chef du bénéficiaire⁹⁷. Dans les autres cas, ce risque paraît peu probable.

A noter que pour certains types d'investissements tels que l'isolation du toit, le remplacement de simple vitrage par du double vitrage, ou encore l'installation d'une chaudière au gaz naturel à condensation, l'avantage fiscal maximal est sensiblement plus important que le montant de la prime régionale.

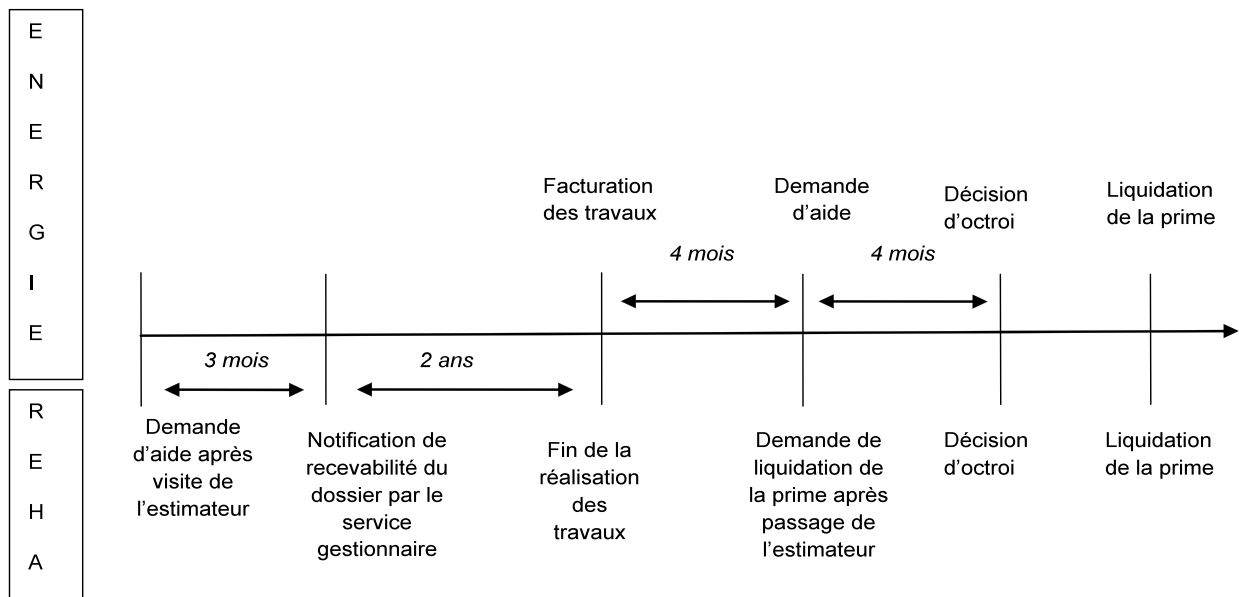
5.4.3 Risque de cumul des primes énergie et des primes à la réhabilitation

Comparaison des procédures

Comme déjà signalé, la chronologie des opérations par rapport à la réalisation des travaux est différente au sein des deux directions concernées.

⁹⁷ A titre d'exemple, la commune d'Awans accorde ainsi une prime de 100 euros pour la réalisation d'un audit énergétique. Le montant accordé par la province de Namur est de 200 euros.

Figure 9 – Comparaison des principales étapes du traitement des dossiers de primes à l'énergie et des primes à la réhabilitation



La demande de prime à la réhabilitation est antérieure à la réalisation des travaux. Un estimateur doit en effet reconnaître le caractère améliorable du logement et procéder à l'estimation du coût des différents travaux avant l'introduction de la demande d'aide par le bénéficiaire⁹⁸.

Une fois sa demande instruite par l'administration, le bénéficiaire reçoit l'autorisation de débiter les travaux. La demande de liquidation de la prime n'intervient qu'après achèvement de l'ensemble des travaux et passage de l'estimateur. A ce moment, le demandeur est invité à attester que les travaux subsidiés dans le cadre de la prime à la réhabilitation ne font l'objet d'aucun autre subside⁹⁹.

Quant à la prime énergie, elle ne peut être demandée qu'après la facturation des travaux. Le formulaire de demande renseigne l'existence d'autres aides disponibles auprès de la Région wallonne, mais il précise que, pour les mêmes travaux, ces primes ou ces aides ne peuvent pas être cumulées avec les primes énergie¹⁰⁰. En outre, le demandeur doit attester sur l'honneur que les travaux concernés ne font pas l'objet d'une autre demande de prime auprès du SPW ou de tout autre acteur public de la Région wallonne. S'il n'indique pas qu'il a sollicité une prime à la réhabilitation, il établit donc une fausse déclaration.

⁹⁸ Dans le formulaire de demande, le bénéficiaire doit préciser si les travaux qui font l'objet d'une demande de prime à la réhabilitation ont déjà fait l'objet d'une aide de la Région wallonne. A ce moment, le bénéficiaire n'a pas encore introduit sa demande de prime à l'énergie.

⁹⁹ L'article 2, §3, de l'arrêté du Gouvernement précité du 21 janvier 1999 instaurant une prime à la réhabilitation prévoit explicitement que pour les mêmes travaux, la prime ne peut être cumulée avec une autre aide octroyée par la Région wallonne.

¹⁰⁰ Pour rappel, tant l'arrêté du 11 avril 2005 que celui du 20 décembre 2007 ne précisent pas explicitement cette interdiction du cumul avec les aides à la réhabilitation.

Modalités du contrôle

Les bases de données utilisées pour la gestion des primes énergie et des primes à la réhabilitation ont été croisées¹⁰¹ afin de détecter les bénéficiaires ayant reçu une prime à la réhabilitation et une prime énergie pour un même type de travaux (remplacement simple vitrage et isolation du toit) entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007.

Parmi les 1.035 dossiers qui correspondaient aux critères imposés, 100 dossiers (58 primes vitrage et 42 primes à l'isolation de toit) ont été examinés auprès de la direction des aides aux particuliers et de la direction de la promotion de l'énergie durable. Les constats ont été directement communiqués aux deux administrations concernées.

Constats

Aucun cas d'excédent de subventionnement pour les primes relatives à l'isolation des toitures n'a été relevé. En effet, le coût global de rénovation et d'isolation de la toiture étant généralement élevé, la seule réfection de la toiture suffit déjà souvent à justifier la prime maximale prévue pour la réhabilitation ; dès lors, une prime énergie pour l'isolation du toit peut être obtenue pour le second volet des travaux.

Par contre, des cas de double subventionnement pour le remplacement de menuiseries extérieures ont été constatés.

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, l'excédent de subventionnement pour les 38 dossiers à la charge des Fonds 2006 et 2007 est estimé à 18.543,33 euros, soit 64,92 % des primes payées¹⁰². Par ailleurs, dans trois dossiers, l'excédent de subventionnement est fortement probable mais, en l'absence de devis complets avec métrés, il n'a pas été possible de calculer l'indu.

Tableau 8 – Synthèse de l'examen des dossiers vitrage

Fonds énergie	Nombre de dossiers examinés	Nombre de dossiers avec double subventionnement	Montant total des primes énergie octroyées	Montant de l'excédent	Montant de l'excédent (en %)
2006	29	23	17.061,50	9.748,00	57,1 %
2007	29	15	11.499,88	8.795,33	76 %
Total	58	38	28.561,38	18.543,33	64,92 %

¹⁰¹ Sur la base du nom et prénom du demandeur et du code postal du logement rénové.

¹⁰² Pour l'estimation de l'excédent de subventionnement, dans le cas où la surface des châssis prise en compte pour le calcul de la prime à la réhabilitation n'est pas précisée dans le relevé de l'estimateur, celle-ci a été évaluée proportionnellement au montant facturé pris en compte pour le calcul de cette prime. En effet, comme dans la plupart des cas, le montant des travaux réalisés dépasse le montant nécessaire pour obtenir la prime à la réhabilitation maximale, l'estimateur ne prend qu'une partie du montant des travaux en compte afin de permettre au demandeur de solliciter la prime énergie pour le solde. Toutefois, dans l'annexe technique du formulaire relatif à la prime énergie, l'entrepreneur indique la totalité de la surface placée, ce qui conduit inéluctablement à un double subventionnement.

Réaction de l'administration

Dès la transmission de ces constats aux services gestionnaires, la direction des bâtiments durables a procédé à un examen croisé et approfondi des dossiers. In fine, 39 dossiers ont fait l'objet d'un ordre de recettes pour un montant total de 16.749,46 euros¹⁰³.

Pour les dossiers de l'année 2009, une procédure d'échange de listes de dossiers acceptés a été mise en place entre les deux directions. L'examen des dossiers douteux, suite à l'examen croisé de ces listes par deux agents, nécessite une demi-journée de travail par semaine et l'agent responsable du dossier à l'énergie y consacre deux jours supplémentaires par semaine. À la date du 18 juin 2009, 18 des 185 dossiers suspects examinés (soit presque 10% des dossiers) ont donné lieu à une rectification du montant de la prime initialement calculée. Pour les dossiers de l'année 2008, l'administration prévoit de mettre en place un contrôle a posteriori des dossiers sur la base d'un échantillon aléatoire.

En ce qui concerne la procédure de détection des cumuls entre primes à la réhabilitation et primes à l'énergie, l'administration indique qu'à la date du 22 octobre 2009, 568 dossiers avaient été examinés conjointement par les services de la réhabilitation et les services énergie: 64 (soit 11,26% des dossiers) ont fait l'objet d'une limitation ou d'une annulation de la prime à l'énergie. À la suite de ces contrôles, les services de la réhabilitation limitent certaines primes.

Selon l'administration, la détection des doublons se réalisera à l'avenir de manière informatisée et elle sera élargie aux éco-primes. Le consultant informatique a d'ailleurs été invité à remettre une offre afin d'intégrer cette fonctionnalité dans le développement de l'outil informatique.

Réponse de
l'administration

5.5 Impact des aides URE

Primes financées par le Fonds énergie

Une évaluation du Plan pour la maîtrise durable de l'énergie, réalisée à la demande du département de l'énergie et du bâtiment durable, publiée en mars 2009¹⁰⁴, conclut que les efforts en matière d'économie d'énergie doivent se poursuivre si l'on veut atteindre l'objectif de croissance limitée de consommation d'énergie de 2% en 2010 par rapport à 2000.

Selon les auteurs, bien que le régime des primes URE connaisse un réel succès et mène à des économies d'énergie, l'octroi de quelques dizaines de milliers de primes par an dans une région qui compte quelque 1.450.000 logements ne suffira pas à modifier significativement l'efficacité énergétique du secteur à hauteur des objectifs fixés au niveau européen. En conséquence, la réglementation et la norme doivent de plus en plus s'imposer dans la construction neuve et la rénovation, en ce compris dans la politique des logements publics¹⁰⁵.

¹⁰³ 36 dossiers ont fait l'objet d'une récupération en raison d'un cumul avec la prime à la réhabilitation pour un montant total de 15.742,21 euros et trois dossiers ont donné lieu à l'établissement d'un ordre de recettes pour un montant total de 1.007,25 euros car le nombre de m² de vitrage déclaré dans l'annexe technique s'est avéré erroné.

¹⁰⁴ Projet d'actualisation du Plan pour la maîtrise durable de l'énergie (PMDE), Econotec-IBAM-ICEDD, 12 mars 2009.

¹⁰⁵ Op. cit., p. 25 à 29.

L'impact global de la politique de primes en matière de réduction des consommations énergétiques dans le secteur résidentiel a été évalué sur la base des primes financées par le Fonds énergie. L'économie globale cumulée de 2005 à 2007 est ainsi estimée à 500 GWh par an, sur une consommation globale du secteur résidentiel de l'ordre de 40.000 GWh par an.

Les auteurs indiquent toutefois que cette estimation est approximative car fondée sur une estimation forfaitaire des économies d'énergie de chaque prime¹⁰⁶. Elle est également incomplète car l'impact n'a pu être évalué pour les primes aux personnes morales.

La Cour en déduit que les données encodées dans l'application de gestion des primes énergie ne permettent pas d'estimer avec précision l'impact des investissements subsidiés. Elle a elle-même constaté que les données relatives à la performance énergétique de ces investissements n'étaient pas toujours encodées, notamment pour les dossiers traités en régularisation accélérée.

La Cour relève par ailleurs que l'analyse n'a pas non plus pris en compte l'incidence des primes à la réhabilitation visant le remplacement de menuiseries extérieures¹⁰⁷.

Mesure MEBAR II

Selon le rapport d'activités 2007 de la DGTRE¹⁰⁸, la mesure MEBAR II, évoquée à plusieurs reprises dans le présent rapport, bien que non financée par le Fonds énergie, n'atteint pas vraiment son but. Cette mesure, qui s'adresse à un public de ménages à revenus modestes éprouvant des difficultés à gérer des dossiers complexes de demande de subvention, «répond, depuis 1993, plus à des situations d'urgence qu'à des solutions d'utilisation durable de l'énergie (...) La problématique des ménages «en difficulté» est globale et non liée spécifiquement et uniquement à l'énergie. La solution pressentie est une action globale (énergie, endettement, salubrité, etc.) au niveau du ménage qui demande de la transversalité au niveau des compétences ministérielles et administratives.»

Mesures fiscales

Lors d'un audit consacré à la politique climatique fédérale¹⁰⁹, la Cour des comptes a constaté que les chiffres disponibles auprès du SPF Finances ne permettaient pas de répondre à la question de savoir si les personnes qui bénéficient de la réduction d'impôt auraient également effectué ces investissements économiseurs d'énergie sans cet avantage. En outre, il est possible que l'économie d'énergie soit partiellement annulée par une consommation plus élevée. C'est l'effet «rebond» qui, selon une étude étrangère, serait de 10 à 40% pour les investissements économiseurs d'énergie dans les habitations.

¹⁰⁶ Le calcul de l'économie annuelle a en effet été réalisé en multipliant simplement le nombre de primes accordées par un forfait en fonction du type de prime.

¹⁰⁷ Ni celui des primes pour les poêles à bois qui, pour rappel, ont été supprimées lors de la confection du programme d'actions 2008-2009 en raison des doutes quant à leur efficacité énergétique. Cf. supra, point 2.3.

¹⁰⁸ Version électronique disponible sur le site web de la DGTRE, point 4.3.3.

¹⁰⁹ *Politique climatique fédérale, mise en œuvre du protocole de Kyoto*, rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, juin 2009, p. 19 et 20. Publication disponible sur le site internet de la Cour des comptes.

Enfin, certains investissements permettent de réduire plus de CO₂ que d'autres à coût égal. La question de l'affectation de la réduction d'impôt aux investissements les plus rentables reste également sans réponse, les montants indiqués dans la déclaration d'impôt n'étant pas ventilés par type d'investissement.

La Cour a recommandé de réaliser une évaluation approfondie en la matière, compte tenu de l'importance de la mesure et de l'incidence budgétaire des nouvelles dispositions telles que le crédit d'impôt, le report de la réduction d'impôt sur les trois années fiscales suivantes, etc.

5.6 Conclusions et recommandations

Multiplicité des aides

1) Le citoyen wallon dispose d'une panoplie d'incitants à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il a tout intérêt à solliciter la mesure d'aide la plus avantageuse compte tenu de sa situation personnelle et des travaux projetés : subvention dans le cadre de MEBAR II, éco-prime assortie d'un éco-prêt, prime à la réhabilitation, prime à l'embellissement ou prime énergie. S'y ajoutent les primes provinciales et/ou communales ainsi que la réduction ou le crédit d'impôt qui peuvent être cumulés avec les aides régionales.

Réaliser le choix le plus opportun implique de maîtriser les modalités d'octroi des divers incitants et les différents critères techniques imposés, ce qui n'est pas chose aisée. Pour bénéficier de ces aides, le citoyen doit par ailleurs, sauf exceptions, effectuer autant de démarches administratives, parfois complexes, auprès des administrations concernées.

La Cour constate à l'heure actuelle un besoin de simplification administrative car la multiplicité des critères et des procédures constitue une source de confusion pour le grand public.

Par ailleurs, même si certaines primes visent davantage des objectifs de salubrité et de sécurité des bâtiments (prime à la réhabilitation) ou encore des objectifs plus sociaux (MEBAR II et les éco-prêts), la Cour recommande, par souci de cohérence, d'harmoniser les critères techniques relatifs à la performance énergétique des logements, dans les différentes réglementations qui sous-tendent l'octroi de ces primes, et, dans un souci d'économie, de réserver les aides à des investissements particulièrement efficaces au niveau énergétique.

2) L'octroi d'aides régionales pour un même type d'investissement crée un risque de subventionnement excédentaire.

Suite aux constats communiqués en cours d'audit, les deux directions gérant respectivement les primes à la réhabilitation et les primes énergie ont mis en place des procédures de contrôle interne visant à éviter le double subventionnement d'investissements identiques réalisés en 2009. Ces procédures s'avèrent néanmoins très lourdes en termes de gestion administrative.

En tout état de cause, hormis les cas avérés d'excédents de subventionnement détectés par la Cour sur la base d'un échantillon de dossiers, l'administration n'a pas encore analysé les nombreux autres dossiers à risques décelés lors de la confrontation des bases de données « primes énergie » et « primes à la réhabilitation ». Vu la proportion élevée de primes vitrage pour lesquelles la Cour a constaté un excédent de subventionnement (69%), les directions concernées devraient entamer cette analyse sans délai afin de récupérer les aides indûment versées, ainsi que l'imposent les articles 55 à 58 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État.

Sur un plan plus général, afin d'éviter que les dérives précitées ne persistent, la Cour recommande de mener une réflexion au niveau de la Région afin qu'un même type de travaux ne puisse ouvrir le droit à des primes distinctes.

3) L'octroi d'aides ou d'avantages complémentaires, par d'autres intervenants, engendre de nouvelles difficultés.

Comme la Cour l'a décelé lors de l'audit, des citoyens bien informés, domiciliés dans une province précise, pourraient bénéficier d'un avantage financier indu en cumulant les aides prévues à différents niveaux pour la réalisation d'un audit énergétique. Elle constate à ce propos que la réduction d'impôt est souvent perdue de vue lors de l'établissement de règles de cumul.

Par ailleurs, les communes s'appuient en général sur la décision de la Région pour fonder l'octroi d'un complément d'aide. Or, les demandes non traitées dans les délais réglementaires par l'administration régionale (ou les GRD) et, dès lors, mises en liquidation sur la base de la procédure accélérée, sont susceptibles d'être récupérées dans les trois ans qui suivent, en cas de contrôle a posteriori révélant un non-respect des conditions d'éligibilité. Il n'existe aucune certitude que les communes concernées en soient alors informées.

Sans préjudice des constats formulés au point précédent quant au manque de rationalité d'un système permettant l'octroi d'aides diverses pour un même investissement, la Cour recommande de mettre en place un réseau d'échanges d'informations avec les provinces et les communes. La Région pourrait elle-même en tirer profit. En effet, les communes qui, au contraire de la Région, organisent un contrôle sur place des investissements économiseurs d'énergie pourraient constater des manquements ou des malfaçons susceptibles de conduire à des travaux correctifs voire à un refus de l'aide communale.

Impact des aides URE

1) L'évaluation de l'impact des incitants financiers visant les économies d'énergie est tributaire d'une série d'informations qui, pour l'instant, sont parcellaires voire inexistantes.

En ce qui concerne les primes financées par le Fonds énergie, le rapport d'évaluation réalisé dans le cadre du plan pour la maîtrise durable de l'énergie souligne le caractère très approximatif car forfaitaire du calcul des économies liées aux primes énergie.

Il s'avère dès lors nécessaire de mener une réflexion sur les données nécessaires à une évaluation plus fiable de l'impact de ces primes et de faire en sorte que celles-ci soient encodées correctement dans l'application informatique.

Bien que cette question excède le champ du présent audit, la Cour relève que, selon la documentation destinée aux professionnels du bâtiment, l'efficacité énergétique de travaux d'isolation est influencée par la qualité de leur exécution (absence de ponts thermiques). Le mode actuel d'instruction des primes relevant du Fonds énergie étant purement administratif, il y aurait sans doute, ici également, matière à réflexion.

2) Comme pour d'autres aides, l'effet d'aubaine est malaisé à cerner. L'historique des dépenses, au point 2.3, montre que le relèvement du taux de certaines aides ou tout simplement l'annonce de la suppression d'un incitant peuvent déclencher une augmentation des demandes de primes. Les réductions fiscales, du reste parfois nettement plus intéressantes que les primes régionales, ne laissent probablement pas les contribuables indifférents, surtout s'ils peuvent maximiser cet avantage. Mais parmi les incitants à agir, le prix de l'énergie ne constitue-t-il finalement pas un des facteurs les plus décisifs ?

La Cour des comptes recommande in fine de profiter des différents lieux de concertation avec les autres niveaux de pouvoirs pour définir une politique cohérente en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Réponse du ministre



GOUVERNEMENT
WALLON

Monsieur Philippe ROLAND
Président

Cour des Comptes
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

090055



Namur, le 21 DEC. 2009

Gestionnaire de dossier : Sébastien FONTAINE
Tél. : 081/321 841
sebastien.fontaine@gov.wallonie.be

Nos Réf. : RW/JMN/JeL/BeM/SeF/2009 – E6459
Vos Réf. : F8-3.347.027 L7
Annexe(s) :

Objet : Audit relatif aux aides accordées au secteur privé en vue de favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments en Région wallonne

Monsieur le Président,

J'ai lu avec beaucoup d'attention l'audit dont objet sous rubrique et c'est avec plaisir que je vous livre mes réactions.

Le régime des primes à l'énergie régi par l'arrêté ministériel du 22 décembre 2007 est prolongé jusqu'à la date du 30 avril 2010. Le nouveau dispositif de primes à l'énergie qui entrera en vigueur le 1^{er} mai 2010 a fait l'objet d'une note d'orientation qui a été approuvée par le Gouvernement ce jeudi 17 décembre 2009. Ce nouveau dispositif tiendra compte des recommandations de la Cour des comptes.

L'octroi des primes à l'isolation sera conditionné en fonction des situations de revenus, ce qui nécessitera de la part du demandeur qu'il atteste de ses revenus ainsi que d'un droit réel sur le logement. En conséquence de quoi, le principe de la régularisation expresse ne figurera plus dans le nouvel arrêté pour les primes à l'isolation de telle sorte que cela puisse permettre aux agents traitant les dossiers de disposer du temps nécessaire pour examiner toutes les pièces indispensables à l'octroi de la prime.

Dans la limite des ressources humaines disponibles, il sera veillé à renforcer le contrôle sur le terrain des conditions techniques d'octroi des primes ainsi qu'à procéder à un contrôle de vraisemblance des dossiers gérés par les GRD.

Dans le cadre de la réforme du régime des primes à l'énergie, une concertation sera opérée avec les GRD afin d'uniformiser leurs pratiques notamment en ce qui concerne l'utilisation d'une liste de contrôle des critères d'éligibilité. Par ailleurs, le nouvel arrêté précisera que le dossier de demande de la prime doit s'appuyer sur une facture finale des investissements économiseurs d'énergie.

JEAN-MARC NOLLET VICE-PRESIDENT ET MINISTRE WALLON DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
Place des Célestines, 1 | 5000 Namur | 081 321711 | cabinet.nollet@gov.wallonie.be



GOUVERNEMENT
WALLON

La prime à l'énergie pour le vitrage sera fusionnée avec la prime à la réhabilitation dans le but de créer un nouveau dispositif d'aide aux particuliers. Les exigences techniques de celle-ci seront calquées sur ce qui a cours actuellement au niveau de la prime à l'énergie. Les conditions d'octroi de cette prime feront l'objet de contrôles à priori (visite sur le terrain pour vérifier la pertinence de l'investissement et contrôle du devis) et à posteriori (envoi de photos par le demandeur). Le mode de calcul de la prime se référera à la superficie de vitrage et non pas à un pourcentage du montant des travaux (comme c'est le cas dans le cadre de la prime à la réhabilitation). Ce mode de calcul a prouvé dans le cadre de la prime à l'énergie qu'il présentait l'avantage de la lisibilité pour le citoyen. Plutôt qu'un montant maximum de travaux subsidiés, il sera tenu compte d'une superficie maximale pouvant ouvrir le droit à la prime (40 m² par logement).

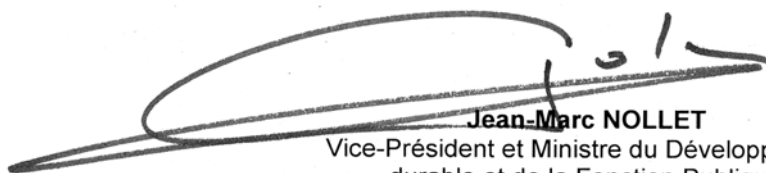
Cette nouvelle prime sera gérée au sein du département du Logement. Cette nouvelle répartition des dispositifs d'aide aux particuliers entre les départements du Logement et de l'Energie permettra de libérer du personnel au sein du département de l'Energie pour la vérification des autres dossiers dont il a la charge. Au niveau du Département du Logement, on évaluera l'opportunité de maintenir les 10 agents engagés pour la gestion du prêt tremplin afin de les affecter au traitement de la nouvelle prime pour le remplacement des menuiseries extérieures vitrées.

Les démarches du citoyen s'en trouveront donc simplifiées puisqu'il ne sera plus confronté à deux primes différentes pour un même ouvrage.

Les procédures seront également simplifiées en ce qui concerne la prime à la construction d'une maison unifamiliale (actuellement visée par l'article 10 de l'arrêté ministériel). Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} mai 2010 de la 2^{ème} phase de la PEB, la Région wallonne se dotera d'un nouvel outil permettant une prise en compte globale de la performance énergétique d'un bâtiment. Désormais, en plus du niveau d'isolation, le bâtiment sera caractérisé par la prise en compte des pertes par ventilation, des gains solaires et internes, mais également par le rendement des systèmes de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, l'utilisation d'énergies renouvelables ainsi que par le choix des vecteurs énergétiques. Le nouvel indicateur sera le niveau E_w . Par le biais de celui-ci, l'installation de systèmes performants permettra d'augmenter le niveau de la prime pour les logements neufs.

Enfin, le montant des primes à l'isolation sera limité à 50% du montant de la facture afin d'éviter une subvention disproportionnée de ces travaux qui bénéficient également de réductions d'impôts. Il sera par ailleurs veillé à opérer une coordination avec les niveaux de pouvoirs locaux qui octroient également des incitants en matière d'économies d'énergie.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments distingués.



Jean-Marc NOLLET
Vice-Président et Ministre du Développement durable et de la Fonction Publique

Annexe 1 Incitants à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments – Comparaison des critères techniques

	Isolation de toit	Isolation de murs	Isolation de sols	Châssis et vitrage	Chaudières au gaz naturel
	<p>Le coefficient de résistance thermique (R) de l'isolant placé doit être supérieur ou égal à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 m²K/W pour toute facture établie entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 janvier 2009; - 3,5 m²K/W pour toute facture établie entre le 1^{er} février 2009 et le 31 décembre 2009. 	<p>Audit énergétique préalable requis. L'isolant placé par un entrepreneur enregistré doit permettre d'atteindre un coefficient global de transmission thermique de la paroi, U_{max} ou k_{max}, inférieur à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0,6 W/m² K pour toute facture établie entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 janvier 2009; - 0,5 W/m² K pour toute facture établie entre le 1^{er} février 2009 et le 31 décembre 2009. <p>(plus la valeur du coefficient U ou k d'une paroi est faible, plus son pouvoir isolant est grand);</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0,45 W/m² K pour toute facture établie entre le 1^{er} février 2009 et le 31 décembre 2009. Le coefficient de résistance thermique R de l'isolant ajouté doit être supérieur ou égal à 1 m² K/W. 	<p>Audit énergétique préalable requis. L'isolant placé doit permettre d'atteindre un coefficient global de transmission thermique de la paroi, U_{max} ou k_{max}, inférieur à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0,6 W/m² K pour toute facture établie entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 janvier 2009; - 0,5 W/m² K pour toute facture établie entre le 1^{er} février 2009 et le 31 décembre 2009. <p>(plus la valeur du coefficient U ou k d'une paroi est faible, plus son pouvoir isolant est grand).</p>	<p>Remplacement de simple vitrage par du double vitrage</p> <p>Le double vitrage doit être à haut rendement et permettre d'atteindre pour la globalité de la fenêtre (châssis, vitrage et intercalaire) un coefficient global de transmission thermique, U_{max} ou k_{max}, inférieur ou égal à 2 W/m²K (plus la valeur du coefficient U ou k de la fenêtre est faible, plus son pouvoir isolant est grand).</p>	<p>Installation par un entrepreneur enregistré et/ou habilité de chaudières au gaz naturel, simple ou double service, à basse température ou à condensation, labellisée CE Belgique, – conforme à l'arrêté royal du 18 mars 1997 concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau alimentées en combustibles liquides ou gazeux.</p> <ul style="list-style-type: none"> - conforme à l'arrêté royal du 08 janvier 2004 réglementant les niveaux des émissions des oxydes d'azote (NOx) et du monoxyde de carbone (CO) pour les chaudières de chauffage central et les brûleurs alimentés en combustibles liquides ou gazeux dont le débit calorifique nominal est égal ou inférieur à 400 kW.
Prime énergie					
Eco prêts et éco-primés	IDEM primes énergie	IDEM primes énergie	IDEM primes énergie	IDEM primes énergie	IDEM primes énergie

	Isolation de toit	Isolation de murs	Isolation de sols	Châssis et vitrage	Chaudières au gaz naturel
Prime à la réhabilitation (REHA +)	La résistance thermique de l'isolant placé doit être égale ou supérieure à $3 \text{ m}^2\text{K}/\text{W}$. Pour les demandes introduites à partir du 1 ^{er} août 2009, la résistance thermique de l'isolant placé devra être égale ou supérieure à $3,5 \text{ m}^2\text{K}/\text{W}$.	Audit énergétique préalable requis. L'isolant placé par un entrepreneur enregistré doit permettre d'atteindre un coefficient global de transmission thermique de la paroi $U (=W/m^2K)$ inférieur ou égal à : – $0,6 \text{ W}/\text{m}^2\text{K}$ pour les demandes introduites à partir du 1 ^{er} mai 2008; – $0,45 \text{ W}/\text{m}^2\text{K}$ pour les demandes introduites à partir du 1 ^{er} août 2009. Le coefficient de résistance thermique doit être égal ou supérieur à $1 \text{ m}^2\text{K}/\text{W}$.	Audit énergétique préalable requis. L'isolant placé par un entrepreneur enregistré doit permettre d'atteindre un coefficient global de transmission thermique de la paroi $U (=W/m^2K)$ inférieur ou égal à : – $0,6 \text{ W}/\text{m}^2\text{K}$ pour les demandes introduites à partir du 1 ^{er} mai 2008; – $0,5 \text{ W}/\text{m}^2\text{K}$ pour les demandes introduites à partir du 1 ^{er} août 2009. Le coefficient de résistance thermique doit être égal ou supérieur à $1 \text{ m}^2\text{K}/\text{W}$.	Remplacement de menuiseries extérieures	
Prime à l'embellissement extérieur					
Réduction d'impôt pour investissements économiseurs d'énergie	Pour les dépenses réalisées en 2008, l'isolant placé par un entrepreneur enregistré doit avoir une résistance thermique R supérieure ou égale à $2,5 \text{ m}^2\text{K}/\text{W}$. À la date du 18 juin 2009, ce critère n'a pas encore été revu.	Seuls les investissements réalisés à partir du 1 ^{er} janvier 2009 donnent lieu à réduction d'impôt. À la date du 18 juin 2009, les critères techniques n'ont toujours pas été fixés par le SPF Finances. Néanmoins, selon les informations obtenues auprès du centre d'appel Finances, ceux-ci seraient calqués sur les exigences imposées pour l'octroi des primes régionales.		Installation de double vitrage par un entrepreneur enregistré [coefficient de transmission U global de la fenêtre (châssis + vitrage) calculé selon les formules simplifiées de la norme en vigueur (NBN B 62) est inférieur ou égal à $2,0 \text{ watts par mètre carré Kelvin}$]	Remplacement des anciennes chaudières par une chaudière au gaz naturel à condensation (marquage CE est obligatoire). Seules les chaudières à basse température facturées entre le 1 ^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2006 pouvaient donner lieu à une réduction d'impôt.
Primes communales ou provinciales	variable selon les pouvoirs locaux	variable selon les pouvoirs locaux	variable selon les pouvoirs locaux	variable selon les pouvoirs locaux	variable selon les pouvoirs locaux

Annexe 2

Primes financées par le Fonds énergie: mode de constitution de l'échantillon

1 Détermination de la population

La population cible est constituée de l'ensemble des demandes d'aides traitées dans le cadre du Fonds énergie des années 2006 et 2007, soit au total 86.790 dossiers¹¹⁰. Ces dossiers concernent 64 primes distinctes visant des travaux favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie. Les demandes d'aides sont gérées par l'administration ou par les gestionnaires de réseau de distribution.

Types de primes	Instruction du dossier par	Nombres de primes distinctes	Nombre de dossiers pour l'année 2006	Nombre de dossiers pour l'année 2007
Primes pour les personnes physiques	Administration	18	33.980	31.006
	Gestionnaires de réseau de distribution	8	10.211	6.245
Primes pour les personnes morales	Administration	22	1.531	2.238
	Gestionnaires de réseau de distribution	16	827	752
		64	46.549	40.241

2 Choix du type d'échantillon

L'objectif de l'analyse est de mesurer le taux d'erreur dans le traitement des dossiers. Ce taux d'erreur devant logiquement être plus élevé pour les dossiers traités en régularisation accélérée que pour ceux ayant suivi la procédure normale, la procédure suivie pour l'instruction du dossier a été choisie comme critère de stratification, afin d'assurer l'homogénéité des dossiers dans chacun des sous-ensembles mutuellement exclusifs et exhaustifs, appelés strates.

Les strates sont donc constituées :

- des dossiers 2006 et 2007 traités selon la procédure normale par l'administration;
- des dossiers 2006 et 2007 traités en régularisation accélérée par l'administration;
- des dossiers 2006 et 2007 traités par les gestionnaires de réseau et de distribution¹¹¹.

¹¹⁰ Il s'agit des demandes d'aides visant les investissements facturés entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007. L'administration a communiqué la base de données des demandes introduites par les personnes morales le 21 mars 2008 et celle relative aux personnes physiques le 27 mars 2008.

¹¹¹ Une partie des demandes gérées par les gestionnaires de réseau de distribution a probablement été traitée en régularisation accélérée vu le nombre croissant de demandes d'aides. Toutefois, les données transmises par les GRD à l'administration ne permettant pas de distinguer les deux types de dossiers, l'ensemble des dossiers gérés par les GRD a constitué une seule strate.

Par ailleurs, le choix s'est porté sur un échantillon stratifié non proportionnel car la strate des dossiers traités en régularisation accélérée ainsi que celle des dossiers gérés par les GRD ont une importance stratégique inverse à leur importance quantitative. La solution pragmatique retenue dans ce cas a été de pratiquer le même taux de sondage dans chaque strate.

3 Calcul de la taille de l'échantillon

Le critère de stratification est le nombre de demandes introduites par strate. Un échantillon aléatoire simple a été tiré dans chaque strate.

La taille de l'échantillon a été calculée selon la formule suivante :

$$n = \frac{Z^2 \cdot p(1-p)}{E^2}$$

La taille de l'échantillon (n) est fonction de :

- Z, qui est une valeur extraite de la table de la loi normale réduite et qui dépend du seuil de signification retenu
- E, qui représente le niveau de précision recherché
- P, qui est la probabilité d'arriver de l'événement selon la loi de Bernoulli¹¹².

Le seuil de signification (5%)¹¹³ a été fixé conformément aux normes couramment utilisées dans le domaine de l'audit et pratiquées par la Cour des comptes européenne.

Puisque la probabilité de survenance de l'événement est inconnue, la valeur de *p* choisie est de 0,5, ce qui permet de maximiser la taille de l'échantillon et d'éviter l'organisation d'une pré-enquête.

Le niveau de précision recherché choisi, soit l'erreur tolérable, est de 5%.

La taille de l'échantillon global ainsi calculée est de **384** dossiers, soit **128** dossiers au sein de chaque strate.

4 Difficultés rencontrées lors du tirage de l'échantillon des dossiers gérés par les GRD

Faute d'archivage et de classement, les dossiers sélectionnés au départ de la base de données n'ont pu être localisés. Un choix aléatoire physique des dossiers a néanmoins été opéré. Au total, 131 dossiers instruits par les GRD ont été examinés.

¹¹² La loi de Bernoulli, encore appelée loi binomiale, a été choisie car les événements examinés répondent aux conditions exprimées par le schéma général de Bernoulli, à savoir : les phénomènes étudiés sont dichotomiques et les tirages sont indépendants.

¹¹³ Selon la table de la loi normale réduite, Z vaut donc 1,96.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2010/1128/03
imprimeur	NV PEETERS SA
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be