



Analyse ex post des revues des dépenses
2024-2025 :
Justification de l'atteinte du jalon 208
européen

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Synthèse des travaux par domaine	4
1.	L'hébergement des adultes en situation de handicap et la prise en charge des personnes déclarées prioritaires.	4
a.	Contexte.....	4
b.	Constats	4
c.	Options identifiées.....	5
d.	Mise en œuvre des Options Recommandées	7
e.	Propositions finales	9
2.	L'efficacité et l'efficience des régimes de primes et prêts pour travaux de rénovation et d'amélioration de la performance énergétique des habitations	10
a.	Contexte.....	10
b.	Constats	10
c.	Options proposées	11
d.	Mise en œuvre des Options Recommandées	13
e.	Propositions finales	15
3.	Centralisation du financement des Unités d'Administration Publique (UAP)	16
a.	Contexte.....	16
b.	Constats	16
c.	Options proposées	17
d.	Mise en œuvre des options Recommandées	17
e.	Propositions finales	18
III.	Retours d'expérience, points d'attention et axes d'amélioration	19
1.	Planification et ressources	19
2.	Rôle de la présidence et recours à l'expertise	19
3.	Qualité et accessibilité des données	19
4.	Articulation avec les autres chantiers	19
5.	Communication et sensibilisation	20
6.	Programmation pluriannuelle.....	20
IV.	Conclusion.....	20

I. Introduction

Le jalon 208 européen constitue une étape cruciale dans le cadre du Plan de relance et de résilience européen (PRR). Il vise à renforcer la gestion des finances publiques tout en alignant les dépenses sur des priorités stratégiques. Ce rapport illustre les efforts menés par la Région wallonne pour répondre à cet engagement ambitieux.

Après un premier exercice de revue des dépenses mené sur la période 2023-2024, la Wallonie a poursuivi, au travers d'un deuxième exercice couvrant l'année 2024-2025, son engagement dans cette démarche structurante. Trois thématiques ont été retenues :

- l'hébergement des adultes en situation de handicap et la prise en charge des personnes déclarées prioritaires,
- l'efficacité et l'efficience des régimes de primes et prêts pour travaux de rénovation et d'amélioration de la performance énergétique des habitations,
- la centralisation du financement des unités d'administration publique relevant du périmètre de consolidation de la Wallonie.

Ces travaux se sont inscrits dans la méthodologie validée par le Gouvernement wallon le 15 décembre 2022 (Pt. B 134) et ont mobilisé des groupes de travail spécifiques associant administrations, experts externes et inspection des finances. Les rapports finaux ont été remis en juin 2025, puis examinés par le Gouvernement, qui a pris acte de leurs conclusions et décidé des options à mettre en œuvre le 12 février 2026.

Le présent rapport propose une analyse détaillée des démarches entreprises dans le cadre de ce deuxième exercice de revue des dépenses, des résultats obtenus et des leçons tirées. Il met en évidence les progrès réalisés, les pistes de réforme identifiées et les choix politiques qui permettront de renforcer l'efficience et l'efficacité de l'action publique wallonne dans les trois domaines étudiés.

II. Synthèse des travaux par domaine

1. L'hébergement des adultes en situation de handicap et la prise en charge des personnes déclarées prioritaires.

a. Contexte

La revue des dépenses relative à l'hébergement des adultes en situation de handicap et à la prise en charge des personnes déclarées prioritaires vise à répondre aux besoins urgents des bénéficiaires tout en préparant les conditions d'une réforme structurelle du dispositif. Elle part du constat que la demande d'hébergement excède largement l'offre disponible, que les mécanismes actuels de financement présentent des limites et que la coexistence de dispositifs fragmentés génère des inégalités de traitement et une inefficience budgétaire.

L'objectif est à la fois de mieux aligner les catégories de subventionnement sur les profils des usagers, de créer un mécanisme de places « réservées » pour les situations prioritaires, et de mettre en place une programmation budgétaire pluriannuelle offrant de la visibilité aux services.

Au-delà de ces premières mesures, la revue a poursuivi plusieurs finalités complémentaires : analyser l'adéquation des financements avec les besoins réels, identifier les inefficacités du système actuel, optimiser l'utilisation des ressources disponibles et vérifier si les budgets sont suffisants pour répondre à la demande croissante. Elle a également pour ambition d'évaluer la qualité du service rendu aux usagers et de proposer des pistes d'optimisation sans objectif d'économie prédéfini, mais avec la volonté de renforcer l'efficacité et l'équité du dispositif.

À moyen et long terme, la revue ouvre la voie à des réformes structurelles de l'agrément et du financement, qu'il s'agisse d'un nouveau cadre de personnel et de contrats d'objectifs, d'un mécanisme de financement à points ou encore de forfaits annuels modulables.

b. Constats

Le rapport identifie plusieurs points faibles dans le dispositif actuel :

- **Demande excédentaire et délais d'attente persistants** : le nombre de personnes en attente de solutions d'hébergement reste structurellement élevé. Cette situation génère des délais d'attente importants et exerce une pression accrue sur les familles, qui doivent souvent compenser par des solutions temporaires coûteuses ou inadaptées. Exemple : en 2024, plusieurs centaines de personnes reconnues prioritaires figuraient encore sur les listes d'attente, malgré une hausse du financement sectoriel.
- **Cadre de financement fragmenté et peu lisible** : les catégories actuelles de subventionnement ne couvrent pas toutes les situations, ce qui engendre des inégalités entre bénéficiaires et entre opérateurs. Exemple : certains services accueillant des personnes avec un profil lourdement dépendant se voient appliquer des barèmes identiques à ceux accueillant des profils plus autonomes, ce qui crée des écarts de financement injustifiés.

- **Absence de dispositif spécifique pour les situations prioritaires** : malgré la reconnaissance officielle de situations urgentes, aucune place n'est réservée à ces bénéficiaires. Ils se retrouvent donc en concurrence avec l'ensemble des demandes, ce qui neutralise la portée de leur statut prioritaire.
- **Prévisibilité budgétaire insuffisante** : les services fonctionnent avec une visibilité financière limitée à court terme. Cela entrave la planification des recrutements, retarde la mise en conformité des infrastructures et freine la capacité à investir dans des projets d'accueil de long terme.

c. Options identifiées

Quatre options ont été analysées dont trois mesures prioritaires plus directement implémentables au sein de l'option 1.

- **Option 1 : Réforme à court terme - trois mesures prioritaires**

L'option 1 s'articule autour de trois axes opérationnels :

Premièrement, la révision des catégories de subventionnement repose sur un constat récurrent à savoir que les profils des bénéficiaires ne correspondent plus toujours aux critères actuels, ce qui génère des inégalités de financement entre services accueillant pourtant des usagers aux besoins comparables :

- Les personnes identifiées sous la catégorie de subventionnement C¹ ne sont pas forcément valorisées comme telles (cf. capacité maximale subventionnée en C) ;
- Les situations prioritaires bénéficient toutes du même financement au sein d'une même catégorie de services et ce, peu importe leur profil réel ;
- Les critères de fixation des catégories n'identifient pas actuellement les spécificités liées aux troubles du comportement et troubles psychiatriques associés ;
- Il existe une différence de financement des prises en charge nominatives au sein des différents types de structures (agréées et subventionnées, SAFAE², SAN³).

Cette révision doit permettre une meilleure correspondance entre le niveau de subvention et la réalité du soutien requis, notamment en créant une catégorie spécifique pour les personnes présentant des troubles du comportement ou un double diagnostic, souvent insuffisamment prises en compte dans le système actuel.

Deuxièmement, un mécanisme de places agréées dites « réservées » est proposé pour les personnes déclarées prioritaires et en situation d'urgence. Ce mécanisme remplace progressivement les actuelles conventions nominatives⁴ et vise à permettre un accueil plus rapide dans des structures identifiées à cette fin. Les places seraient pérennisées par l'octroi d'un agrément spécifique, pouvant être soumis au cadre de subventionnement actuel ou au nouveau

¹ Il existe 3 catégories de subventionnement : A, B et C. Elles sont attribuées sur base de critères liés à l'autonomie fonctionnelle de la personne et à son niveau de dépendance. La lettre "A" est attribuée aux personnes les plus autonomes tandis que le "C" fait référence aux personnes qui présentent un degré de dépendance plus important.

² Services agréés dont le financement dépend d'une autorité étrangère.

³ Services agréés non subventionnés (ou partiellement subventionnés).

⁴ Mécanisme spécifique visant à créer des places supplémentaires temporaires pour permettre l'accueil d'une personne dont le profil est prioritaire ou la situation urgente.

cadre de subventionnement proposé, selon le choix qui sera opéré par le Gouvernement. Le principe consisterait à réserver un nombre fixe de places prioritairement mobilisables en cas d'urgence.

Troisièmement, l'option 1 prévoit l'instauration d'une programmation budgétaire pluriannuelle adossée à une norme de croissance. L'objectif est d'assurer une visibilité budgétaire suffisante pour les services, tout en permettant une planification stratégique de l'évolution des capacités. Cette norme de croissance serait définie en tenant compte de l'évolution des besoins et des priorités gouvernementales. Elle constituerait un cadre de pilotage pour les futurs appels à projets ou extensions de capacités.

- **Options 2 à 4 : Réformes structurelles à moyen/long terme**

Ces options explorent des réformes de plus grande ampleur qui comme spécifié plus haut, pourraient faire l'objet d'un deuxième exercice de revue des dépenses en 2025-2026.

- **Option 2 : Nouveau cadre d'agrément et de financement des structures:**

Cette option prévoit un financement des structures d'accueil et d'hébergement basé sur un cadre de personnel et un contrat d'objectifs. Par ailleurs, elle vise à renforcer la transparence budgétaire ainsi que l'efficacité des ressources allouées.

- **Option 3 : Mécanisme de financement à points :**

Dans cette option, un système de points serait introduit pour permettre une allocation des financements en fonction des besoins effectifs des bénéficiaires. De plus, le modèle serait adapté en tenant compte des enseignements tirés du mécanisme de financement à points déjà appliqué dans le secteur de l'accueil de jour et dans le secteur résidentiel pour jeunes.

- **Option 4 : Forfait annuel garanti modulable :**

L'option 4 repose sur un modèle de financement basé sur un forfait annuel garanti pour les structures d'accueil des personnes en situation de handicap. Ce forfait est déterminé en fonction des besoins des usagers et du type de prestations fournies (activités, soutien en période de vie, hébergement encadré). L'objectif est de remplacer le financement basé sur les journées de présence par un financement plus stable, tout en maintenant un taux d'occupation minimum.

Un agrément unique remplacerait les agréments actuels pour simplifier l'organisation des services et améliorer leur accessibilité. Les services pourraient ainsi accueillir des usagers selon des besoins variés et évolutifs, en intégrant les différentes missions de soutien.

Le financement serait structuré autour d'un tableau croisant :

Le type de prestation (activités, soutien en période de vie, hébergement encadré),

Une catégorie de financement liée à l'intensité du soutien requis par la personne.

Sept catégories de subventionnement sont envisagées, allant des profils les plus autonomes (Catégorie A) aux profils nécessitant un encadrement plus intensif (Catégorie C++).

Une période transitoire de deux ans maximums est envisagée pour évaluer les usagers selon la nouvelle grille et éviter la coexistence prolongée des deux systèmes. Pendant cette transition, les financements seraient gelés et les évaluations seraient effectuées par les services eux-mêmes, sous contrôle administratif.

Les places nominatives deviendraient des places réservées, avec un financement spécifique pour les situations prioritaires. Un incitant financier temporaire serait appliqué à ces places (1 an pour les urgences sociales, 3 ans pour les urgences de profils).

d. Mise en œuvre des Options Recommandées

Il est à noter qu'à la suite de la présentation du rapport intermédiaire le 13 mars 2025, et au vu des échanges en comité de pilotage, il a été recommandé, parmi les options de travail identifiées, de privilégier les trois sous-options de l'option 1 à court terme, celles-ci étant la plus directement opérationnelles. Il est toutefois proposé de maintenir ouvertes les perspectives relatives aux options 2 à 4, qui, bien qu'exigeant des transformations plus profondes, présentent un potentiel d'innovation significatif. Les options 2 à 4 feraient ainsi l'objet d'un nouvel exercice de revue des dépenses sur 2025-2026, avec un accent mis sur l'évaluation de leur faisabilité concrète.

Pour rappel, comme spécifié au point c « options identifiées » l'option 1 se découpe en trois volets et ne se limite, dans un premier temps, au secteur MAH (agrée et subventionné).

Option 1-a : Révision des catégories de subventionnement

Cette mesure combine la levée du moratoire sur les places de catégorie C (+1,3 M€), l'abandon du tarif unique pour les situations prioritaires (-4,6 M€), la création d'une catégorie F (+5,1 M€) et la suppression des reliquats (-0,78 M€). L'effet combiné représente un coût net supplémentaire limité, de l'ordre de +1,12 M€ par an.

Toutefois, cette option ne peut être retenue dans le cadre de la présente décision. En effet, les impacts budgétaires de cette mesure demeurent à ce stade difficile à objectiver. La levée du moratoire sur les places de catégorie « C » pourrait induire un accroissement progressif des demandes de révision de profil, notamment en lien avec l'évolution démographique des publics accueillis. La création éventuelle d'une catégorie « F » pourrait également entraîner un effet d'appel dont l'ampleur reste à évaluer. En outre, la mise en œuvre nécessiterait des adaptations réglementaires significatives du CRWASS – notamment de l'article 1261 relatif au tarif unique ainsi que des dispositions encadrant les catégories et les agréments – ce qui suppose des délais de préparation et d'entrée en vigueur qui ne paraissent pas compatibles avec le calendrier budgétaire actuel.

Cette option nécessite donc la réalisation d'analyses complémentaires approfondies, en particulier en matière d'impacts financiers, réglementaires et opérationnels, ainsi que l'examen de ses effets à moyen et long termes.

Option 1-b : Transformation des places nominatives en places réservées

La mesure vise à mettre fin au système actuel de conventions nominatives en les remplaçant progressivement par un mécanisme plus transparent et plus équitable. Les places réservées seraient spécifiquement destinées à l'accueil des personnes déclarées prioritaires et en situation d'urgence, permettant ainsi une mobilisation rapide de places au sein de structures identifiées et pérennisées par l'octroi d'un agrément spécifique.

Ces places pourraient être intégrées soit dans le cadre de subventionnement actuel, soit dans le futur cadre de subventionnement que le Gouvernement décidera de retenir, ce qui offre une flexibilité pour l'articulation avec les réformes structurelles à venir. La réforme n'entraîne pas d'impact budgétaire additionnel, puisqu'elle repose sur un redéploiement des moyens existants, mais elle permet de renforcer plusieurs dimensions qualitatives essentielles : d'une part, la transparence et la prévisibilité du financement des services, en supprimant des pratiques ponctuelles et peu lisibles pour le secteur ; d'autre part, l'équité et la rapidité d'accès pour les personnes prioritaires, grâce à un mécanisme dédié qui réduit les délais de prise en charge et clarifie les droits des bénéficiaires.

Elle contribue également à stabiliser la planification budgétaire et administrative de l'AVIQ en inscrivant ces places dans un dispositif normé et contrôlé. Enfin, cette réforme répond à une critique récurrente du secteur et de l'Inspection des Finances sur le manque de lisibilité et d'efficacité des conventions nominatives. Elle constitue dès lors une avancée en termes de bonne gouvernance.

Au regard des éléments exposés, l'option 1-b est retenue sous réserve de sa déclinaison opérationnelle et réglementaire.

Option 1-c : Instauration d'une programmation budgétaire pluriannuelle

Ce volet prévoit la mobilisation d'une enveloppe de 5 M€ pour l'exercice 2026, permettant la création estimée de 80 à 100 places supplémentaires sur l'année. Cette inscription budgétaire constitue une première étape en vue d'une approche plus structurée du développement de l'offre, sans préjuger à ce stade de la validation d'une programmation budgétaire pluriannuelle. Elle vise à répondre, à court terme, aux tensions observées sur les listes d'attente et à l'évolution des profils des publics accueillis.

En complément des 3 propositions de réforme citées ci-avant concernant l'option 1, le GT, pour ce qui concerne les options 2 à 4 propose au Gouvernement de se positionner quant à la mise sur pied d'un projet pilote visant à tester, dans un cadre précis à définir, la mise en œuvre de l'une des options 2 à 4 reprises.

Pour rappel, ces options 2 à 4 visaient à proposer une réforme en profondeur du secteur de l'hébergement des adultes en situation de handicap.

S'il n'a pas été possible de pousser plus loin la réflexion relative à ces options dans le cadre de la revue de dépenses, il n'en reste pas moins qu'un changement fondamental de modèle pourrait s'avérer plus adéquat face à la réalité à laquelle sont confrontés actuellement les services. La sélection de quelques établissements "test", pour lesquels une refonte complète des mécanismes de fonctionnement et de financement serait proposée pendant une période limitée,

permettrait probablement d'envisager plus sereinement une réforme de plus grande ampleur à l'avenir.

La mise en place de ces projets pilote se devra d'être accompagné d'un processus d'évaluation préalablement défini. Les options 2 à 4 pourraient ainsi faire l'objet d'un nouvel exercice de revue des dépenses sur 2025-2026, avec un accent mis sur l'évaluation de leur faisabilité concrète. Dans ce cadre, le Gouvernement a retenu la proposition du GT et a inscrit cette thématique dans le cycle de revue des dépenses 2025-2026.

e. Propositions finales

Le Gouvernement a pris acte des conclusions dudit rapport et a décidé :

1. De définir les modalités opérationnelles et réglementaires quant à la transformation progressive des conventions nominatives en un dispositif de places réservées ;
2. D'examiner les modalités d'opérationnalisation d'une approche budgétaire pluriannuelle, et de soumettre, le cas échéant, une proposition au Gouvernement ;
3. De poursuivre, dans le cadre du cycle de revue des dépenses 2025-2026, l'examen des options 2 à 4, relatifs aux cadre d'agrément, de financement et d'organisation des structures d'hébergement et d'accueil pour adultes en situation de handicap.

2. L'efficacité et l'efficience des régimes de primes et prêts pour travaux de rénovation et d'amélioration de la performance énergétique des habitations

a. Contexte

La revue des dépenses met en évidence les limites structurelles des dispositifs actuels : multiplicité des régimes de primes et prêts, délais de traitement importants, faible lisibilité pour le citoyen et absence de ciblage efficace. Ces constats freinent la dynamique de rénovation alors que les objectifs européens exigent une accélération significative des travaux de performance énergétique.

L'objectif est de simplifier et de rationaliser les dispositifs afin de maximiser leur impact social et environnemental. La revue privilégie trois leviers : instaurer progressivement des obligations de rénovation énergétique, recentrer les aides sur les logements les plus énergivores et les ménages vulnérables, et développer des mécanismes de préfinancement adaptés aux différents profils de ménages. Cette approche vise à déclencher un volume accru de rénovations profondes, en renforçant l'efficacité et la justice sociale du système d'aides.

La revue avait pour objectif d'évaluer l'efficacité du dispositif actuel, en examinant la pertinence des taux d'intervention, l'impact réel des dépenses engagées et les éventuels effets d'aubaine. Elle doit également vérifier la cohérence stratégique en analysant l'articulation entre la politique régionale de rénovation, les engagements inscrits dans la DPR et les objectifs européens, qui imposent une réduction de la consommation énergétique des bâtiments résidentiels de 16 % d'ici 2030 et de 20 à 22 % d'ici 2035 par rapport à 2020.

Un autre volet consistera à cartographier l'ensemble des dispositifs existants – primes, prêts et mesures d'accompagnement – en précisant leurs objectifs, leurs publics cibles, les budgets qui leur sont alloués ainsi que les entités en charge de leur gestion.

b. Constats

L'analyse a permis la mise en évidence des principaux constats suivants :

- **Complexité et multiplicité des régimes** : la coexistence de différents régimes de primes et de prêts, assortis de conditions spécifiques, rend le système difficilement lisible pour les ménages et entraîne une charge administrative importante. Cette complexité contribue à un taux d'abandon ou d'erreur dans les demandes. *Exemple : un ménage doit parfois introduire trois demandes distinctes (prime énergie, prime rénovation, prêt à taux zéro), chacune avec ses propres justificatifs.*
- **Délais de traitement élevés** : l'instruction des dossiers nécessite souvent plusieurs mois, ce qui retarde la réalisation des travaux. Les ménages les plus modestes sont particulièrement impactés par ces délais, car ils n'ont pas la capacité financière de supporter longtemps l'avance des coûts.
- **Ciblage perfectible** : les aides ne sont pas systématiquement orientées vers les logements les plus énergivores ni vers les ménages vulnérables. Une part des subventions bénéficie à des ménages qui auraient engagé les travaux sans soutien, réduisant l'effet incitatif attendu. *Exemple : des primes substantielles ont été octroyées à des habitations déjà performantes, tandis que des logements classés « passoires énergétiques » restent moins couverts.*

- **Insuffisance des mécanismes de préfinancement** : les dispositifs actuels (prêts à taux zéro, avances limitées) ne permettent pas de lever l'obstacle majeur de l'avance des coûts. De nombreux ménages, notamment dans les segments les plus précarisés, restent exclus de la dynamique de rénovation faute de solutions financières adaptées. *Exemple : un ménage à revenu modeste doit financer une isolation complète à ses frais, même s'il est ensuite éligible à une prime couvrant 70 % des coûts, ce qui bloque la décision d'investir.*

c. Options proposées

Option 1 : Mesures d'obligation de rénovation énergétique

Cette option prévoit la mise en place d'un cadre légal contraignant imposant des obligations de rénovation énergétique aux propriétaires. Ces obligations peuvent prendre plusieurs formes :

- La réalisation de travaux spécifiques (ex. isolation, remplacement de systèmes de chauffage). L'impact des travaux spécifiques serait défini en termes de CO2 économisé par un outil reposant sur des estimations forfaitaires ;
- L'atteinte d'un niveau de performance énergétique minimale, mesuré via des indicateurs opposables (labels, consommation énergétique).

L'objectif est d'accélérer le rythme et l'ampleur des rénovations pour atteindre les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en ligne avec la directive européenne EPBD (réduction de 16 % de la consommation d'énergie primaire d'ici 2030 et de 20 à 22 % d'ici 2035) tout en garantissant des conditions de logement décentes.

Les études européennes montrent que les incitants actuels (primes, prêts, accompagnement) ne suffisent pas à enclencher une dynamique de rénovation profonde : seuls 0,2 % des bâtiments ont été rénovés en profondeur entre 2012 et 2016 en Belgique. L'obligation devient donc un levier indispensable, à condition d'être accompagnée de mesures de soutien, d'un calendrier progressif et d'un cadre clair, établi en concertation avec les citoyens, les professionnels et les acteurs publics.

Option 2 : Simplification de la chaîne d'acteurs

La complexité de la chaîne d'acteurs (Guichets énergie, Plateformes locales de rénovation, ...) est une des problématiques identifiées comme étant un frein à la réalisation des objectifs de rénovation.

La démultiplication des canaux d'information, d'accompagnement, et de traitement rend le système difficilement lisible pour le citoyen et le décourage à se lancer dans le processus de la rénovation de son habitation. L'option proposée est de simplifier la chaîne d'acteurs afin de faciliter le parcours des ménages, d'améliorer la qualité de l'offre et viser à de meilleurs résultats en termes d'objectifs environnementaux.

Option 3 : Mise en place d'un guichet unique virtuel

Cette option vise à digitaliser et centraliser les démarches administratives liées au logement et à la rénovation énergétique. Un portail numérique sécurisé regrouperait l'accès à toutes les informations et services. Ce dispositif offrirait une transparence accrue, une coordination

renforcée entre les niveaux de pouvoir (régional, communal, fédéral) et une amélioration de l'expérience utilisateur.

Option 4 : Réforme stratégique pour une rénovation énergétique ciblée et une économie circulaire intégrée

Cette option propose de recalibrer les aides à la rénovation afin de recentrer les soutiens sur les projets à fort impact environnemental et social. Il s'agit de réorienter les dispositifs actuels vers les logements les plus énergivores – notamment ceux classés F et G – en conditionnant les aides à des critères plus stricts d'efficacité et de résultats. Les aides seraient attribuées en priorité aux ménages vulnérables, sur base de critères élargis intégrant non seulement les revenus, mais aussi le statut de propriété, le nombre de biens possédés ou encore le recours à la mise en location via une Agence Immobilière Sociale.

Plusieurs instruments sont envisagés : la création de packages de travaux combinés (par exemple toiture, chauffage et châssis) permettant un saut de performance énergétique ; l'instauration d'une prime conditionnée à l'atteinte d'un label PEB supérieur, plutôt qu'au type de travaux réalisés ; ou encore le lancement de primes ciblées et temporaires sur des postes prioritaires (ex. toiture) pour des périodes limitées, afin d'accélérer les décisions de rénovation.

Par ailleurs, un plafonnement des aides par logement ou par demandeur, ainsi qu'une limitation des surfaces couvertes pour certains postes de travaux, sont proposés afin de limiter les effets d'aubaine. Tous les dispositifs seraient soumis à un audit énergétique préalable et à moyen terme, à une réalisation des travaux par des entreprises labellisées.

Option 5 : Uniformisation budgétaire

Le manque de visibilité et de clarté des budgets régionaux freine l'efficacité des dispositifs de rénovation. Cette option propose de rassembler les crédits alloués aux primes et prêts en un programme unique, tout en améliorant la communication entre les administrations régionales et les opérateurs de terrain. Cette réorganisation faciliterait une meilleure anticipation des besoins financiers et une gestion plus efficiente des crédits disponibles.

Option 6 : Préfinancement

Cette option vise à garantir l'accès aux rénovations énergétiques pour les ménages qui ne disposent pas des fonds nécessaires ou qui ne peuvent accéder au crédit bancaire classique.

La réforme proposée consiste à recalibrer les conditions d'octroi des prêts existants (Rénopack, SWCS, Fonds du Logement), en ciblant prioritairement les logements très énergivores et les publics en situation de précarité. Le plafond actuel de 60 000 € pour les prêts à taux zéro est souvent insuffisant pour couvrir le coût des rénovations. Une augmentation de ce plafond est donc proposée. Par ailleurs, afin de limiter les effets d'aubaine et de mieux cibler les publics réellement en difficulté, il est recommandé de réserver les crédits à taux 0 % aux ménages à revenus modestes ou exclus du crédit bancaire classique. Pour les autres ménages, qui disposent de ressources plus élevées, un système de prêt à taux d'intérêt progressif pourrait être envisagé, en fonction de leur niveau de revenu (l'intervention pour les bailleurs serait limitée à un seul logement en plus du logement qu'ils occupent, sauf mise en location via une AIS).

Deux freins majeurs persistent : la solvabilité, qui exclut d'emblée certains ménages endettés ou fichés, et l'âge, qui bloque l'accès au crédit pour de nombreux seniors. Pour répondre à ces limites, trois mécanismes de financement alternatifs sont envisagés.

D'une part, un prêt remboursé via le précompte immobilier ou la facture énergétique (modèle dit "on-tax" ou "on-bill") permettrait à la Région de financer les travaux et de récupérer l'investissement à long terme, proportionnellement aux économies d'énergie réalisées, sans créer de dette bancaire directe pour le ménage. Ce mécanisme nécessite des ajustements législatifs pour intégrer un "supplément volontaire de rénovation" dans les taxes régionales ou les factures d'énergie, avec une priorité de remboursement assurée.

D'autre part, un prêt à remboursement différé (ou prêt "avance rénovation") permettrait de ne rembourser le capital qu'à la revente du bien, à la succession ou après 25 ans. Cette formule, garantie par une hypothèque de premier rang et couverte par un fonds de garantie, offrirait une solution accessible aux seniors ou ménages à solvabilité réduite, tout en préservant leur droit à rénover leur logement.

Enfin, une troisième piste concerne la cession partielle de la nue-propriété à un opérateur public (comme le FLW), avec conservation de l'usufruit par le ménage. Le prix de la cession serait intégralement affecté aux travaux de rénovation, via un mécanisme sécurisé de séquestre notarial. Cette solution est particulièrement adaptée aux personnes âgées propriétaires d'un bien, exclues du crédit classique, mais souhaitant continuer à y vivre tout en améliorant la qualité énergétique de leur logement.

d. Mise en œuvre des Options Recommandées

Suite à la présentation du rapport intermédiaire le 13 mars 2025, l'Inspection des Finances et le Groupe de travail ont souligné que ces travaux se menaient en parallèle avec d'autres groupes. Il a été proposé, en raison des délais et pour éviter les doublons, de recentrer l'effort sur trois options stratégiques :

- Option 1 : Mesures d'obligation de rénovation énergétique ;
- Option 4 : Réforme stratégique pour une rénovation énergétique ciblée et une économie circulaire intégrée ;
- Option 6 : Préfinancement.

La mise en œuvre des réformes identifiées repose sur un phasage coordonné autour des trois options stratégiques retenues par le groupe de travail : l'introduction d'obligations de rénovation énergétique, la réforme ciblée des aides et le déploiement de mécanismes de préfinancement.

Option 1 : Mesures d'obligation de rénovation énergétique

Pour les obligations de rénovation énergétique, la mise en œuvre nécessite l'adoption d'un cadre réglementaire fixant un calendrier progressif aligné sur la directive européenne EPBD révisée. Ce calendrier doit articuler les jalons européens de 2030 et 2035 avec des échéances intermédiaires adaptées aux spécificités wallonnes, sur la base de trois déclencheurs possibles : une échéance temporelle, un événement (vente, changement de locataire) ou l'atteinte d'un niveau de performance énergétique minimal. La préparation législative devra être finalisée d'ici 2026 pour

permettre une entrée en vigueur progressive à partir de 2028, avec mise en place d'un système d'évaluation et de sanctions. Elle se traduit par un coût budgétaire direct limité, dès lors que l'essentiel de l'effet repose sur la contrainte réglementaire et non sur de nouvelles subventions. Toutefois, elle nécessitera un dispositif de suivi, de contrôle et de sanctions crédible, ainsi qu'une articulation avec les mesures sociales pour protéger les ménages vulnérables. Elle présente un fort intérêt d'opportunité : elle répond à une exigence européenne, oriente le secteur du bâtiment vers des trajectoires de rénovation plus ambitieuses et réduit à terme les besoins budgétaires en primes unitaires en évitant la multiplication des interventions partielles inefficaces.

Option 4 : Réforme stratégique pour une rénovation énergétique ciblée et une économie circulaire intégrée :

La réforme proposée vise à améliorer l'efficacité et l'équité des aides existantes en conditionnant leur octroi à l'atteinte d'un saut de performance énergétique mesurable. Les dispositifs devront être prioritairement orientés vers les logements les plus énergivores (catégories F et G) et vers les ménages vulnérables. Cette stratégie se traduira par l'introduction de packages de travaux combinés garantissant un saut de label PEB, de primes conditionnées à l'atteinte d'un niveau de performance supérieur, et de plafonds par logement ou par demandeur pour limiter les effets d'aubaine. Des aides ciblées et limitées dans le temps pourront compléter le dispositif, par exemple pour accélérer la rénovation des toitures. Sur le plan budgétaire, cette réforme ne vise pas à accroître les enveloppes mais à optimiser leur utilisation, en maximisant les gains énergétiques pour un coût public constant. Elle nécessitera des modifications des arrêtés relatifs aux primes et prêts, avec une entrée en vigueur possible dès 2027. Sur le plan opérationnel, elle améliorera la lisibilité et la prévisibilité du dispositif tout en renforçant sa crédibilité auprès du secteur. Sur le plan stratégique, elle permet d'aligner les aides régionales avec les objectifs climatiques européens, tout en garantissant une meilleure justice sociale.

Option 6 : Préfinancement :

Cette option vise à lever un des principaux freins identifiés, à savoir l'incapacité d'une partie importante des ménages à préfinancer les travaux, même en présence de primes régionales attractives. Le Gouvernement privilégiera une approche graduelle et diversifiée : recalibrage des prêts à taux zéro, avec relèvement du plafond de financement et ciblage renforcé vers les publics exclus du crédit bancaire classique ; expérimentation de mécanismes innovants tels que le remboursement via le précompte immobilier ou la facture énergétique (« on-tax » ou « on-bill »), les prêts différés remboursables à la mutation du bien, et la cession partielle de nue-propriété affectée aux travaux. Ces dispositifs devront être mis en œuvre en partenariat avec la Société wallonne du Crédit social, le Fonds du Logement et les acteurs financiers privés. Sur le plan budgétaire, ils permettront de réduire l'appel au subside en cash en transférant une partie du financement vers des mécanismes parafiscaux ou différés. Sur le plan opérationnel, ils nécessiteront une gouvernance adaptée et une montée en puissance progressive, via des projets pilotes dès 2026 avant un déploiement plus large à partir de 2027. En termes d'opportunité, ces mécanismes sont décisifs pour rendre effectives les obligations de rénovation et les dispositifs ciblés, en supprimant le verrou de l'avance de fonds pour les ménages.

Enfin, la mise en œuvre coordonnée de ces trois options suppose une simplification administrative et budgétaire. Le Gouvernement veillera à développer un guichet unique virtuel, permettant de centraliser l'information et les démarches pour les bénéficiaires. Ce portail, dont la conception débutera en 2025 pour une première mise en service en 2027, sera un levier essentiel de simplification. Par ailleurs, l'uniformisation budgétaire par regroupement des crédits actuellement dispersés améliorera la lisibilité et le suivi des dépenses, et sera intégrée dès le budget 2026. Ces réformes devront être accompagnées d'une concertation renforcée avec les acteurs institutionnels, le secteur de la construction et les partenaires sociaux afin de garantir leur faisabilité et d'anticiper le défi majeur que représente la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée.

e. Propositions finales

Le Gouvernement a pris acte des conclusions dudit rapport et a décidé de :

1. Instaurer, au plus tard fin 2026, un cadre décretaal aligné sur la directive EPBD, prévoyant un calendrier progressif de rénovations obligatoires, déclenchées par des échéances, des événements (vente, mise en location) ou seuils de performance énergétique.
2. Recentrer primes et prêts dès octobre 2026 sur les logements les plus énergivores (F et G) et les ménages vulnérables, conditionnant l'aide à un saut de performance énergétique via des packages de travaux et plafonds adaptés ;
3. Mettre en place dès octobre 2026 des mécanismes de préfinancement ; Initier une centralisation des moyens ;
4. Analyser la possibilité de mise en place d'un guichet unique digital en 2027.

3. Centralisation du financement des Unités d'Administration Publique (UAP)

a. Contexte

La revue des dépenses met en lumière les charges financières élevées supportées par les UAP (près de 300 M€ d'intérêts annuels), accentuées par un contexte de hausse des taux d'intérêt. Le financement fragmenté et hétérogène limite les conditions avantageuses accessibles à ces entités et alourdit la gestion budgétaire.

L'objectif est d'évaluer la faisabilité et l'intérêt d'une centralisation du financement au niveau régional, permettant aux UAP de bénéficier des conditions d'emprunt plus favorables de la Wallonie et d'une meilleure prévisibilité budgétaire. Deux approches sont envisagées : la mise en place de prêts directs contractés par la Région et redistribués aux UAP, ou une augmentation des dotations pour réduire leurs besoins d'emprunt sur les marchés. Cette centralisation doit toutefois être équilibrée avec la préservation de l'autonomie des UAP et accompagnée d'un dialogue avec les partenaires financiers et agences de notation.

b. Constats

Les principaux constats de l'analyse sont les suivants :

- **Charges d'intérêts élevées** : l'endettement des UAP entraîne environ 300 M€ de charges d'intérêts annuels, un montant qui pèse fortement sur leurs budgets et qui est appelé à croître dans un contexte de taux d'intérêt durablement élevés.
- **Dispersion des financements** : chaque UAP contracte ses emprunts individuellement, sans mutualisation. Cette dispersion prive les entités de l'effet de levier dont bénéficie la Région, qui obtient des conditions plus favorables sur les marchés. Il en résulte un surcoût global pour les finances publiques. Exemple : l'Opérateur de Transport de Wallonie (OTW) et la Société Wallonne du Crédit Social (SWCS) obtiennent des conditions d'emprunt très différentes (écart de taux supérieur à 50 points de base), faute de négociation groupée.
- **Complexité de gestion et manque de vision consolidée** : la multiplicité des contrats accroît la charge administrative et complique le suivi global de l'endettement des entités publiques. Cette absence de pilotage centralisé limite la capacité de la Région à évaluer et à gérer les risques financiers consolidés.
- **Complexité de gestion et silotage** :
La multiplicité des contrats génère une charge administrative accrue et maintient une gestion fragmentée entre entités, limitant la consolidation de l'information relative à l'endettement et l'évaluation globale des risques financiers.
- **Exposition inégale entre UAP** : certaines entités supportent une charge d'intérêts proportionnellement plus lourde que d'autres, en fonction de la nature et du volume de leurs emprunts. Ainsi, la SWCS, dont l'activité repose sur un recours structurel à l'emprunt pour refinancer les crédits hypothécaires, est particulièrement sensible aux conditions de marché, tandis que l'OTW bénéficie de besoins de financement plus diversifiés et obtient généralement des conditions plus favorables, ce qui réduit son exposition relative aux charges financière
- **Spécificités comptables et prudentielles** : la SWCS présente des particularités de traitement comptable qui l'empêche d'être intégrée mécaniquement dans un dispositif de centralisation sans adapter les règles comptables en vigueur. Par ailleurs, la centralisation

des financements pourrait modifier la perception des agences de notation quant à la dette directe et indirecte de la Région, ce qui impose une vigilance accrue.

c. Options proposées

Deux options de réforme ont été identifiées :

Option 1 : Centralisation via des prêts directs de la Région aux UAP

La première consiste à ce que la Région wallonne contracte directement des emprunts en son nom propre et les redistribue ensuite aux UAP sous forme de prêts directs. Cette approche permettrait à ces dernières de bénéficier des conditions de financement plus favorables obtenues par la Région, tout en simplifiant la gestion et en renforçant la prévisibilité budgétaire. Le mécanisme suppose toutefois la mise en place d'un cadre juridique et organisationnel adapté, ainsi qu'une concertation étroite avec les agences de notation afin d'expliquer l'impact de la hausse de la dette directe de la Région.

Option 2 : Centralisation via augmentation des dotations régionales

Cette option propose également de centraliser le financement et de redistribuer les moyens ainsi obtenus via une adaptation (augmentation) directe des dotations accordées par la Région wallonne aux UAP correspondant aux montants qu'elles empruntent actuellement sur les marchés financiers, en particulier celles présentant les besoins financiers les plus importants et les coûts d'emprunt les plus élevés, comme l'Opérateur de Transport de Wallonie (OTW) et la Société Wallonne du Crédit Social (SWCS).

Cette approche permettrait d'éviter la proposition de mise en place du mécanisme de prêts régionaux redistribués aux UAP décrit au point 1 et, par extension, conduirait à la réduction progressive des emprunts garantis par la Région wallonne. L'augmentation de la dotation évite la mise en place de prêts vers les UAP.

L'augmentation des dotations permettrait aux UAP de bénéficier indirectement des conditions de financement plus favorables de la Région wallonne, à l'instar de ce que prévoit l'option 1, tout en réduisant leurs coûts d'emprunt.

Elle contribuerait également à simplifier la gestion budgétaire en évitant les démarches administratives complexes associées aux emprunts garantis par la Région. Enfin, en assurant une dotation prévisible, cette mesure renforcerait la visibilité financière des UAP, facilitant ainsi la planification de leurs investissements à moyen et long terme.

d. Mise en œuvre des options Recommandées

Au regard des travaux menés par le GT, l'option des prêts directs apparaît comme la plus équilibrée (Option 1 : Centralisation via des prêts directs de la Région aux UAP), car elle conjugue la réduction des coûts de financement avec une neutralité en comptabilité nationale. Elle est proposée comme option prioritaire.

La mise en œuvre de la centralisation du financement des UAP suppose l'adoption de nouvelles dispositions légales dans le décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne. Pour l'option 1, il conviendrait d'autoriser explicitement la Région à emprunter sur les marchés financiers pour le compte des UAP et à leur rétrocéder ces fonds sous forme de prêts. Les modalités des prêts (durée, taux appliqué, conditions de remboursement) devraient être fixées par arrêté du Gouvernement wallon, en cohérence avec les conditions de financement

obtenues par la Région. La mise en place de ce mécanisme implique une coordination opérationnelle renforcée entre la Trésorerie régionale, Wallonie Finances Expertises et les UAP concernées afin de définir un calendrier consolidé des besoins de financement. Les premiers prêts pourraient intervenir après l'adoption des dispositions, selon les modalités budgétaires et opérationnelles qui seront arrêtées.

Un dispositif de suivi et de gestion liées aux prêts sera mis en place entre l'UAP et WFE, conformément aux dispositions contractuelles et aux règles de gestion financière applicables.

Au terme des analyses proposées l'option des prêts directs (Option 1) permettrait en théorie de réduire les coûts de financement des UAP en leur faisant bénéficier de la signature de la Région, tout en restant neutre en comptabilité nationale. Toutefois, cette option ne peut être retenue qu'à titre exploratoire à ce stade, étant que son implémentation progressive est conditionnée.

Tout d'abord, le mécanisme de centralisation implique une augmentation structurelle et significative des besoins de financement de la Région, de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros par an. Or, depuis le resserrement monétaire initié par la Banque Centrale Européenne en 2022, le Conseil régional du Trésor (CORET) recommande chaque année de considérer un montant maximum finançable (3,3 milliards € en 2025) sur les marchés financiers. Tout projet de centralisation devra donc s'inscrire dans la recommandation du CORET, ce qui n'aurait pas été le cas si la centralisation avait été appliquée en 2025, faute de quoi il risquerait de fragiliser la stratégie de financement globale de la Wallonie.

Ensuite, étant donné l'impact de cette centralisation sur les besoins de financement et le stock de dette directe, le dispositif devra faire l'objet d'un dialogue structuré avec l'agence de notation en charge de la Région wallonne. À défaut d'une explication préalable et circonstanciée du mécanisme, il existe un risque que l'agence interprète défavorablement la hausse apparente des besoins de financement, de la dette directe et la pression accrue sur certains ratios, et ce malgré la réduction attendue du coût de la dette pour le périmètre. Dans un tel scénario, une perception négative de l'agence de notation pourrait alimenter un risque de dégradation de la note de crédit de la Région, avec à la clé un renchérissement général de son financement.

En conséquence, l'option 1 ne peut être retenue qu'à titre exploratoire, dans un cadre strictement conditionné :

- obtention d'un avis formel du CORET sur l'intégration de ces volumes dans le montant maximum finançable sur les marchés ;
- obtention d'une validation préalable par Moody's sur l'absence d'impact négatif de la centralisation sur la notation de la Wallonie.

e. Propositions finales

Le Gouvernement a pris acte des conclusions dudit rapport et a décidé de mener des travaux complémentaires et d'établir les conditions préalables et les implications éventuelles liées à une centralisation des financements des UAP.

III. Retours d'expérience, points d'attention et axes d'amélioration

Au terme de ce deuxième exercice de revue des dépenses, il ressort une nouvelle fois une participation constructive des membres impliqués dans les groupes de travail et le comité de pilotage. Les travaux ont permis de collecter un volume significatif de données financières et opérationnelles, de réaliser un effort d'objectivation et de dégager des options concrètes en matière d'efficacité budgétaire et de meilleure allocation des ressources.

Ce cycle a également permis aux participants de mieux appréhender les contraintes spécifiques à chaque domaine : la revue consacrée aux UAP a mis en évidence les tensions entre autonomie de gestion et rationalisation budgétaire ; celle sur les personnes en situation de handicap a rappelé l'urgence sociale et la nécessité de prioriser les profils les plus vulnérables ; enfin, la revue portant sur les régimes de primes et prêts a souligné l'importance d'une simplification des dispositifs et un ciblage plus efficace des aides.

Enfin, ces exercices ont révélé plusieurs points d'attention à prendre en compte pour les prochaines itérations.

1. Planification et ressources

Le respect du calendrier, la disponibilité des données et la charge de travail liée à la rédaction des rapports ont parfois pesé sur les équipes. Une meilleure anticipation des ressources humaines est nécessaire pour garantir la fluidité des travaux.

2. Rôle de la présidence et recours à l'expertise

La présidence des groupes de travail, désignée par le comité de pilotage, doit continuer à jouer un rôle moteur en supervisant les travaux et en représentant le groupe lors des réunions stratégiques. Les experts externes constituent une réelle plus-value grâce à leur regard neuf, mais leur intervention ne peut cependant pas se confondre avec celui de président. Ces experts sont sollicités ponctuellement pour leurs compétences spécifiques et viennent enrichir les réflexions des groupes de travail sans se substituer à leur pilotage.

3. Qualité et accessibilité des données

La qualité et l'accessibilité des données constituent également un enjeu majeur, comme en témoignent les difficultés rencontrées pour recenser certains emprunts non garantis dans le cadre de la revue des dépenses en lien avec la centralisation du financement des UAP ou pour mesurer l'efficacité réelle des rénovations énergétiques en ce qui concerne la revue des dépenses en lien avec la rénovation énergétique des habitations. La mise en place d'outils harmonisés de collecte et de suivi permettrait de renforcer la fiabilité des analyses.

4. Articulation avec les autres chantiers

Il ressort également que les revues doivent être mieux articulées avec les chantiers organisationnels et réformes sectorielles en cours ou prévues afin de garantir la cohérence de l'ensemble des travaux publics. De plus, la définition du champ d'analyse gagnerait à associer

plus étroitement les entités concernées par la revue des dépenses dès l'élaboration des cahiers des charges, ce qui faciliterait le démarrage des travaux, limiterait les redondances et favoriserait la mise en œuvre effective des recommandations.

5. Communication et sensibilisation

Il reste indispensable de développer une stratégie de communication claire et robuste à destination de l'administration, des UAP et des acteurs de terrain. L'objectif est de s'assurer que tous comprennent la méthodologie, les objectifs et les bénéfices attendus, afin de favoriser la mise en œuvre effective des recommandations.

6. Programmation pluriannuelle

Enfin, ce deuxième exercice a confirmé la nécessité d'une programmation pluriannuelle de certains thèmes à traiter au vu de leur ampleur et/ou complexité. Celle-ci permettrait d'anticiper la collecte des données, de mieux calibrer les ressources et d'adapter le calendrier en fonction de la complexité croissante de certaines thématiques.

IV. Conclusion

Ce deuxième exercice de revue des dépenses a confirmé la pertinence et la valeur ajoutée de la démarche engagée par la Région wallonne. Il a permis d'approfondir les analyses, d'impliquer activement les parties prenantes et de mettre en lumière des pistes concrètes de réforme dans des domaines aussi essentiels que l'hébergement des personnes en situation de handicap, la rénovation énergétique des habitations et la centralisation du financement des UAP.

Les travaux menés montrent que la méthodologie mise en place gagne en maturité, avec des processus de concertation mieux structurés, une exploitation renforcée des données et une orientation plus opérationnelle des propositions. Les résultats soulignent néanmoins l'importance de consolider certains aspects, notamment l'articulation entre les différentes thématiques, l'intégration des contraintes budgétaires de long terme, ainsi qu'un suivi régulier et rigoureux de la mise en œuvre des recommandations.

Le Gouvernement a chargé le secrétariat général, en collaboration avec le comité stratégique, le Coordinateur général de Wallonie Finances Expertises et l'Administratrice générale de l'AViQ, de lui revenir avec un plan d'action et un calendrier soutenable pour l'opérationnalisation des options retenues. Par ailleurs, le manuel de revue des dépenses a une nouvelle fois été actualisé afin d'intégrer les enseignements tirés de ce deuxième exercice et de renforcer la cohérence des pratiques pour les exercices à venir.