

Assurer un plan social pour le climat performant à hauteur de la transition socio-écologique

Prise de position de la CSL, de l'OGBL, du LCGB et du Mouvement écologique en vue de l'élaboration du Plan social pour le climat du Luxembourg (PSC)

1. Introduction – Faire de la transition socio-écologique une priorité gouvernementale – notamment grâce à un „plan social pour le climat“ performant

La transition socio-écologique est LE défi de notre époque. L'abandon des combustibles fossiles, l'augmentation de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, ainsi qu'un modèle social et économique durable, sont essentiels pour assurer un bon avenir aux générations actuelles et futures.

Mais surtout, une meilleure justice sociale (de répartition) et la sécurisation de l'emploi sont de même indispensables pour façonner l'avenir.

L'écologie et le social sont à la file du compte deux aspects indissociables de la lutte contre la crise climatique et l'acceptabilité sociale des mesures à prendre est essentielle pour garantir la cohésion sociale durant cette transformation de notre société.

Réussir la lutte contre le réchauffement climatique et atteindre les objectifs climatiques ambitieux nécessitent l'adhésion et l'engagement de l'ensemble de la société. Les inégalités sociales – déjà marquées et en constante augmentation – constituent un frein à cette transition et tout effort doit être entrepris afin d'y parer.

Nous estimons que la transition écologique ne peut réussir que si les efforts et les coûts sont répartis de manière équitable, en fonction des moyens de chacun. Il est essentiel de garantir à tous un accès à l'énergie et à la mobilité, tout en évitant toute forme de précarité énergétique. Une transition injuste, particulièrement dans un pays comme le Luxembourg où le sentiment d'inégalité s'accroît (crise du logement, taux de risque de pauvreté élevé, augmentation du coefficient de GINI), pourrait susciter des contestations très fortes.

Par conséquent, il est indispensable d'éviter que les ménages vulnérables soient affectés de manière disproportionnée par la hausse continue des prix de l'énergie, en particulier ceux des énergies fossiles, en

raison de l'augmentation de la fiscalité environnementale. Pour cela, il est essentiel de garantir que le soutien de l'État en matière de transition écologique soit accessible à tous les ménages, quelle que soit leur situation financière.

En pratique, la politique n'accorde dans ce contexte cependant pas l'attention nécessaire à la transition socio-écologique. Les instruments actuels sont loin d'être suffisants pour soutenir, par exemple, les ménages financièrement plus fragiles dans la transition. Le gouvernement actuel n'a pas non plus réussi à définir de nouveaux accents en la matière.

Il est naturellement positif que le préfinancement pour l'installation de systèmes solaires ait été décidé. Toutefois, cette mesure à elle seule ne constitue pas de stratégie adéquate et n'est pas suffisante pour atteindre les buts définis dans l'accord de coalition. En effet, le préfinancement des aides pour assainissement énergétique s'avère encore plus important pour les ménages moins aisés.

Par ailleurs, le fait, que certaines subventions aient été moins réduites pour les ménages financièrement plus faibles que pour d'autres (par exemple dans le domaine du soutien à l'électromobilité), ne constitue pas à elle-seule une mesure ciblée pour les ménages financièrement défavorisés. La définition et la mise en œuvre de nouvelles mesures positives ciblées sont indispensables.

Il faut donc saluer explicitement que le gouvernement élabore, tel que le prescrit l'Union européenne (UE), un « plan social pour le climat ».

Logiquement, l'élaboration du plan social pour le climat du Luxembourg, premier document du pays à se concentrer exclusivement sur les mesures sociales liées à la transition verte, représente une opportunité majeure. Elle permet tout d'abord d'identifier les défis persistants, puis d'affiner, voire de compléter les régimes de soutien actuellement déjà en vigueur.

Les faits et convictions suivants constituent la base de ce document :

- Ce sont justement les personnes disposant de faibles ressources financières qui souffrent le plus de la crise climatique et de la perte de biodiversité. Elles habitent le long de routes plus fréquentées, disposent moins souvent de leurs propres espaces verts et donc aussi de lieux de détente, vivent généralement plus loin de leur lieu de travail et dans des logements moins bien isolés etc. ;
- Ce sont pourtant aussi ces personnes qui, statistiquement, sont les moins responsables de la crise écologique actuelle : les ménages à faible revenu émettent sans doute moins de CO₂ que ceux à revenu plus élevé ;
- Il est donc d'autant plus problématique que divers instruments actuels (programmes de soutien au développement des énergies renouvelables p.ex.) ciblent justement le moins ces groupes de population. Ceux qui ne sont pas propriétaires d'une maison respectivement disposent de peu de moyens financiers n'investissent pas dans l'installation de panneaux solaires ou ne peuvent pas rénover de manière coûteuse un logement en location ;
- Ou encore, pour ne citer que cet exemple, l'installation d'une pompe à chaleur est relativement coûteuse. Une bonne planification des réseaux de chaleur permettrait à ces ménages de participer plus facilement – à moindres frais – à la transition énergétique. Les ménages à faible revenu dépendent en effet davantage de bonnes infrastructures publiques et de leur développement.

Vu l'importance de ce plan, la CSL, l'OGBL et l'LCGB ainsi que le Mouvement Ecologique ont décidé de prendre une position commune.

Vu le faible enjeu budgétaire du PSC pour le Luxembourg, les signataires pourraient comprendre que le Gouvernement se concentre dans le cadre du PSC sur quelques instruments prioritaires à financer par les autorités européennes. Un tel choix ne doit pas porter préjudice aux autres volets importants qui, d'après l'avis des signataires, doivent être repris dans une stratégie générale assurant une transition socio-écologique pour tous les ménages.

2. L'idée de base des „plan social pour le climat »

En 2005 le système d'échange de quotas d'émission (ci-après « SEQE ») a été mis en place. Le principe de base : les émissions annuelles admissibles pour les industries à forte intensité énergétique, le secteur de l'électricité et celui de l'aviation sont plafonnées et peuvent être échangées par un mécanisme d'échange de quotas.

L'objectif principal du SEQE est de réduire par des instruments économiques les émissions de gaz à effet de serre (ci-après « GES ») au sein de l'UE.

L'UE a pris la décision d'élargir ce système à certains secteurs économiques jusqu'alors exclus du SEQE. A savoir aux secteurs du bâtiment (chauffage), du transport routier (gazole, essence...) et à d'autres secteurs additionnels et de mettre en place le « SEQE II ». L'implémentation du SEQE II est prévue pour 2027 (ou 2028). Parallèlement, un nouveau Fonds social européen pour le climat (ci-après « FSC ») sera mis en place dès 2026.¹

Le FSC est conçu pour soutenir les ménages vulnérables, les micro-entreprises et les usagers des transports particulièrement exposés à la précarité énergétique et à la vulnérabilité en matière de transport, afin d'assurer une transition climatique équitable et socialement inclusive.

Le Fonds sera financé par la mise aux enchères des quotas du SEQE II, à hauteur de 65 milliards d'euros, soit 50 % des recettes issues de ces enchères. L'autre moitié des recettes sera redistribuée aux États membres, qui devront obligatoirement les investir dans des mesures sociales et écologiques. En complément, les États membres devront assurer 25 % de ressources supplémentaires par des financements nationaux, ceci dans le cadre des plans sociaux pour le climat. Ainsi le budget total du FSC sera porté à environ 86,7 milliards d'euros.

Les ressources du Fonds devront être utilisées pour financer des investissements dans la décarbonation des secteurs du bâtiment et du transport, ainsi que pour des aides directes et temporaires destinées aux ménages et usagers des transports vulnérables, ainsi qu'aux micro-entreprises.

Toutefois, les recettes perçues par le Luxembourg via le Fonds social européen pour le climat seront très limitées. En effet, le Règlement (UE) 2023/955 du 10 mai 2023, instituant ce Fonds, prévoit une dotation maximale de 66 102 592 euros courants pour le Luxembourg sur la période 2026-2032, soit seulement 0,1 % du budget total du Fonds. **Ces moyens ne suffiront nullement pour assurer la transition. Dès lors une discussion s'impose sur les moyens financiers supplémentaires devant être mis en œuvre.**

¹ Règlement (UE) 2023/955 du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat.

L'affectation des moyens provenant du FSC, ainsi que des moyens supplémentaires mis à disposition par les Etats membres, se fait par l'intermédiaire de « plans sociaux pour le climat » (PSC). Ces plans peuvent inclure le soutien aux mesures et investissements suivants, qui doivent être conçus pour produire des effets durables (mesures et investissements éligibles) :

- **soutenir les rénovations des bâtiments**, en particulier pour les ménages vulnérables et les microentreprises vulnérables occupant les bâtiments les moins performants, y compris pour les locataires et les personnes vivant dans des logements sociaux ;
- **favoriser l'accès à des logements abordables et économes en énergie**, y compris des logements sociaux ;
- **contribuer à la décarbonation, par exemple par l'électrification, du chauffage, du refroidissement et de la cuisson dans les bâtiments** en donnant accès à des systèmes abordables et économes en énergie, et en intégrant la production et le stockage d'énergies renouvelables, y compris par l'intermédiaire de communautés d'énergie renouvelable, de communautés énergétiques citoyennes et d'autres clients actifs, afin de promouvoir l'adoption de l'autoconsommation d'énergie renouvelable, comme le partage d'énergie et l'échange de pair à pair d'énergie renouvelable, le raccordement aux réseaux intelligents et aux réseaux de chauffage urbain, qui participe à la réalisation d'économies d'énergie ou à la réduction de la précarité énergétique ;
- **dispenser des informations, des actions éducatives, des actions de sensibilisation et des conseils ciblés, accessibles et abordables** sur les mesures et les investissements efficaces au regard du coût, le soutien disponible pour les rénovations des bâtiments et l'efficacité énergétique, ainsi que d'autres solutions durables et abordables en matière de mobilité et de transport ;
- **aider les entités publiques et privées**, y compris les fournisseurs de logements sociaux, en particulier les coopératives public-privé, à élaborer et à fournir des solutions abordables en matière d'efficacité énergétique et des instruments de financement appropriés, conformes aux objectifs sociaux du Fonds ;
- **fournir un accès aux véhicules et aux bicyclettes à émissions nulles ou faibles**, tout en maintenant la neutralité technologique, y compris un soutien financier ou des incitations fiscales pour leur achat ainsi que pour les infrastructures publiques et privées appropriées, en particulier, s'il y a lieu, l'achat de véhicules à émissions nulles et à faibles émissions, des infrastructures de recharge et de ravitaillement, et le développement d'un marché des véhicules à émissions nulles d'occasion; les Etats membres s'efforcent de faire en sorte que, lorsque les véhicules à émissions nulles constituent une solution abordable et déployable, le soutien à ces véhicules soit prioritaire dans leurs plans ;
- **encourager l'utilisation des transports publics abordables et accessibles** et aider les entités privées et publiques, y compris les coopératives, à développer et à fournir une mobilité durable à la demande, des services de mobilité partagée et des options de mobilité active.

Les Etats membres peuvent inclure dans leurs plans les aides directes au revenu des ménages vulnérables et des usagers vulnérables des transports afin de réduire l'incidence de l'augmentation des prix du carburant utilisé dans le transport routier et des combustibles de chauffage. Ces aides directes doivent être ciblées et conçues de manière à avoir un impact durable sur le pouvoir d'achat des bénéficiaires, et :

- être temporaires et diminuer au fil du temps ;
- ne pas représenter plus de 37,5 % du coût total estimé du plan.

3. Elaboration définitive du plan social pour le climat : assurer une démarche plus dynamique et ciblée

L'article 5 du règlement FSC précise que chaque État membre doit soumettre ce plan « *à la suite d'une consultation publique avec les autorités locales et régionales, les représentants des partenaires économiques et sociaux, les organisations de la société civile concernées, les organisations de jeunesse et d'autres parties prenantes* » et doit également inclure un résumé de « *la manière dont les contributions des parties prenantes ayant participé à la consultation sont prises en compte dans le plan* ».

Cette consultation doit être réalisée conformément aux exigences de l'article 10 du règlement (UE) 2018/1999, qui stipule que « *chaque État membre veille à ce que le public puisse participer, de manière précoce et effective, à la préparation du projet de plan (...)* » et que « *chaque État membre veille à ce que le public soit informé. Chaque État membre fixe un calendrier raisonnable, prévoyant suffisamment de temps pour que le public soit informé, participe et exprime ses vues.* »

Le 25 mars 2025, le gouvernement a lancé une consultation publique en vue de la préparation du plan social pour le climat. Dans ce contexte, les questions suivantes sont proposées :

- 1) Comment évaluez-vous l'efficacité économique et sociale des mesures actuelles destinées à soutenir les ménages et microentreprises vulnérables dans le contexte de la transition énergétique ? Quels sont les principaux défis, et quelles pistes d'optimisation pourraient permettre de renforcer leur impact positif ?
- 2) Quels sont les défis auxquels les ménages et les microentreprises vulnérables font face pour accéder aux mécanismes de soutien financier et aux subventions existantes ? Quelles actions complémentaires pourraient être mises en place pour en faciliter l'accès et en renforcer l'efficacité ?
- 3) À votre avis, les mesures en place sont-elles suffisamment ciblées pour apporter un soutien efficace aux groupes les plus vulnérables ? Quels ajustements recommanderiez-vous ?
- 4) Quel est l'impact des mesures existantes sur d'autres programmes nationaux ou européens en matière de protection sociale et de transition climatique ? Quelles synergies ou contradictions éventuelles identifiez-vous ?
- 5) Quelles nouvelles mesures ou ajustements ciblés devraient être envisagés pour mieux soutenir les ménages et les microentreprises les plus affectés par la transition énergétique ?

Le fait que les acteurs sociaux puissent apporter leurs idées à un stade aussi préliminaire de la création du PSC définitif, peut être considéré comme positif.

Cependant, outre le fait que le délai est court – voire trop court –, il est déraisonnable que tous les acteurs devraient procéder maintenant à une analyse de l'efficacité des quelque 30 mesures évoquées de façon très sommaire dans le document et de faire des propositions concrètes durant un espace de temps très limité.

La CSL, l'OGBL, le LCGB et le Mouvement Écologique sont convaincus que les processus de participation démocratique d'aujourd'hui doivent avoir une autre qualité.

Pour garantir un processus de consultation digne de ce nom, il incombe aux acteurs étatiques de fournir l'état des lieux en matière de précarité énergétique et de degré d'efficacité des mesures existantes, ceci en tant que base de discussion partagée avec les acteurs sociaux.

Combien de ménages ont profité de quelles mesures ? Quel a été leur profil ? Quelles ont été les répercussions sur les émissions de CO2 ?

Compte tenu de l'importance et de la portée de certaines mesures, comme notamment les réformes nécessaires dans le secteur du logement locatif, il n'est pas adéquat de refouler en quelque sorte ce rôle aux acteurs.

Au vu de ces enjeux, la CSL, l'OGBL, le LCGB et le Mouvement Ecologique préconisent que les ministères assurent donc un état des lieux comme base de discussion tout comme un véritable échange sur les priorités et l'orientation des instruments. De même, au vu de consultations précédentes, dont notamment celle sur l'élaboration du Plan national énergie-climat, les acteurs sociaux espèrent une meilleure prise en compte de leurs recommandations et un feedback détaillé sur l'intégration ou non de propositions.

Les remarques suivantes constituent des suggestions de la CSL, de l'OGBL, de la LCGB et du Mouvement Ecologique pour l'élaboration du nouveau projet de PSC du gouvernement. Ce projet devrait ensuite faire l'objet d'un échange constructif et animé.

Étant donné que l'extension du SEQE (système d'échange de quotas d'émission) vise notamment les secteurs du bâtiment (chauffage) et des transports, nos commentaires se concentrent sur les mesures que nous estimons indispensables pour protéger les ménages vulnérables contre une hausse significative du prix des énergies fossiles.

Il est essentiel de préciser que la société civile n'a pas fonction de se substituer à l'État dans l'exécution de ses responsabilités. Dans ce contexte, nous avons décidé de nous concentrer sur des observations plus fondamentales.

4. Assurer que le Plan social pour le climat soit un instrument fort et efficace

4.1. Définir les moyens financiers disponibles au préalable – une condition indispensable !

Le PSC doit, d'une part, constituer une stratégie permettant d'accompagner les ménages à faibles revenus et les petites entreprises dans la transition. D'autre part, il doit également permettre de décider de l'utilisation ciblée des moyens financiers disponibles.

Les fonds disponibles – ou non disponibles – constituent un cadre fondamental pour le plan d'action. Il est donc particulièrement incompréhensible qu'aucune indication, même approximative, n'ait été fournie en amont de la consultation publique concernant les montants susceptibles d'être investis dans le cadre de ce plan. À défaut, il aurait au moins fallu préciser selon quels critères et dans quel cadre ce volume financier sera déterminé.

- **Il est indispensable que l'avant-projet du PSC contienne des déclarations concrètes et contraignantes sur le volume financier disponible, la contribution nationale visée, ainsi qu'une estimation approximative des coûts des différentes mesures.**
- Étant donné la dotation financière très limitée dont le Luxembourg bénéficie via le Fonds social européen pour le climat, **il sera inévitable de recourir à des ressources nationales pour financer ces mesures compensatoires.** En effet, puisque 50 % des recettes issues de la mise aux enchères des quotas seront allouées aux États membres, nous demandons que ces fonds soient intégralement affectés à la compensation de l'impact de la hausse du prix du carbone sur le pouvoir d'achat des ménages vulnérables.

4.2. Assurer un lien avec les différents plans au niveau social et écologique

Le Luxembourg dispose d'un certain nombre d'autres plans stratégiques en relation avec la protection du climat et de l'énergie, dont le PNEC, le PNM2030, le programme gouvernemental.... D'autres sont en phase d'élaboration, tel que le « plan d'action contre la pauvreté ». Il est évident que certaines des mesures de ces plans soient reprises dans le PSC, le lien avec le PNEC est d'ailleurs requis par l'Union européenne.

Aux yeux des signataires du présent document deux points importants en la matière :

- Il est important de mettre le présent plan **en concordance** avec les différents plans existants ou en phase d'élaboration, tels que le PNEC cité ou le « plan d'action contre la pauvreté ».

Dans ce contexte, les auteurs de la présente note soulignent également la nécessité d'élaborer un plan d'action concernant l'impact du changement climatique sur les conditions de travail.

Ce plan d'action devrait comprendre des mesures pour mieux protéger les salariés contre l'impact du changement climatique sur leurs conditions de travail ainsi que des mesures au niveau de la formation professionnelle continue visant à adapter les compétences et les qualifications des salariés dont le travail est impacté par la transition écologique.

- En plus de l'interaction du PSC avec les autres plans, il est de mise de **définir les spécificités et priorités** du PSC afin d'en assurer une réelle plus-value.

Il est essentiel d'éviter que le PSC ne se résume à un simple inventaire des mesures déjà existantes ou planifiées. En effet, il est peu pertinent de répéter sans cesse les mêmes mesures dans différents plans, en particulier lorsqu'il s'agit de pratiques courantes ou de projets de longue date qui n'ont toujours pas été mis en œuvre. Une nouvelle énumération ne suffira pas à résoudre les problèmes structurels qui freinent leur application.

Il est certes nécessaire, pour des raisons d'exhaustivité, de mentionner les mesures déjà décidées et mises en place, mais il convient surtout de préciser clairement quelles mesures seront désormais abordées prioritairement de manière ciblée et distincte, mises en œuvre et cofinancées spécifiquement dans le cadre du PSC.

- **Par conséquent, le PSC devrait se concentrer, d'une part, sur un nombre limité de mesures existantes à renforcer et à adapter, et, d'autre part, sur une série de nouvelles mesures spécifiquement introduites et financées dans le cadre du PSC afin de combler les lacunes des régimes d'aides actuels. L'objectif ultime du PSC devrait être de permettre à chaque ménage de participer activement à la transition écologique tout en étant protégé face à la hausse continue de la taxation carbone.**

4.3. Mener une analyse factuelle des problèmes et définir des objectifs prioritaires concrets

Tout plan d'action devrait reposer sur une analyse claire de la situation actuelle.

Le PSC devrait donc tout d'abord fournir une analyse transparente, fondée sur des faits – et en partie sur des données statistiques – de la situation actuelle, des problèmes à traiter en priorité et des objectifs généraux à atteindre.

Cette analyse devrait, entre autres, porter sur l'efficacité des mesures existantes, pour ne citer que quelques exemples :

- Quelle est l'efficacité actuelle de la redistribution de la taxe CO₂ ? Les ménages ciblés sont-ils réellement atteints ? Le mécanisme de compensation sociale est-il satisfaisant ?
- Combien de personnes ont bénéficié durant les années passées des différentes mesures ?

Il devrait aller de soi que les instruments existants fassent l'objet d'une telle évaluation afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints. De cette analyse doivent être tirées les conclusions nécessaires pour assurer la mise en œuvre des ajustements nécessaires à apporter.

De plus, dans le passé une analyse des échecs ou faible avancement de la mise en œuvre des plans précédents ou existants n'a guère été faite lors de l'élaboration d'un nouveau plan.

Ainsi, de nombreuses mesures figurant dans le plan actuel risquent d'être condamnées à l'échec, à moins que les causes de l'absence d'exécution jusqu'à présent ne soient honnêtement identifiées et abordées, et que les conditions-cadres qui ont entravé une politique climatique et sociale efficace soient améliorées.

Cela soulève des questions telles que les suivantes :

- Y a-t-il suffisamment de capacités humaines au sein des autorités compétentes pour mettre en œuvre ces mesures ?
 - Y a-t-il des problèmes de compétences ou de financement ?
 - Le cadre juridique fait-il défaut ?
 - Dans quelle mesure certaines mesures ont-elles échoué parce qu'elles sont en conflit avec d'autres domaines politiques ?
- **Pour les nouveaux instruments, il convient d'anticiper les obstacles éventuels, de les nommer ouvertement et de les aborder.**

Une analyse des conditions-cadres structurelles nécessaires à la mise en œuvre des mesures est indispensable.

4.4. Définir très concrètement le public cible du « plan social » !

L'UE laisse aux États membres une grande marge de manœuvre pour définir précisément les termes de la précarité énergétique, de la situation énergétique précaire, etc., dans chaque pays.

Pour l'élaboration des mesures de soutien dans le cadre du PSC, l'article 2. du règlement (UE) 2023/955 instituant un Fonds social pour le climat propose les définitions suivantes :

- 1) « **précarité énergétique** », pour un ménage, le manque d'accès aux services énergétiques essentiels au maintien d'un niveau décent de vie et de santé, notamment des systèmes adéquats de chauffage, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie, compte tenu du contexte national pertinent, de la politique sociale existante et d'autres politiques pertinentes ;
- 2) « **précarité en matière de transport** », l'incapacité ou la difficulté pour les individus et les ménages de faire face aux coûts des transports privés ou publics, ou leur manque d'accès ou leur accès limité aux transports nécessaires pour accéder aux services et activités socio-économiques essentiels, compte tenu du contexte national et spatial ;
- 3) « **ménages vulnérables** », les ménages en situation de précarité énergétique ou les ménages, y compris ceux à faible revenu et ceux à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, qui sont sensiblement touchés par les effets sur les prix de l'inclusion des émissions de gaz à effet de serre générées par le secteur du bâtiment dans le champ d'application de la directive 2003/87/CE et qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour rénover le bâtiment qu'ils occupent ;
- 4) « **usagers vulnérables des transports** », les individus et les ménages en situation de précarité en matière de transport, mais également les individus et les ménages, y compris ceux à faible revenu et ceux à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, qui sont sensiblement touchés par les effets sur les prix de l'inclusion des émissions de gaz à effet de serre générées par le secteur du transport routier dans le champ d'application de la directive 2003/87/CE et qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour acheter des véhicules à émissions nulles et à faibles émissions ou pour passer à d'autres modes de transport durables, y compris les transports publics.

Étant donné que les définitions établies dans le règlement UE 2023/955 concernant les revenus des ménages vulnérables sont relativement larges, nous proposons d'adopter, dans le cadre du PSC, une approche plus concrète à appliquer de manière générale pour l'échelonnement social des aides étatiques liées à la transition verte. L'élaboration de définitions concrètes est la condition sine qua non d'un PSC efficace. Si des indicateurs (TEE, BRDE) existent au Luxembourg, il faut toutefois évaluer s'ils sont suffisants au vu des points ci-dessus. En tout état de cause ils devraient être discutés avec les acteurs sociaux.

Une discussion ouverte est de mise sur ce point crucial et déterminant du PSC.

4.5. Assurer une hiérarchisation et concrétisation des mesures

L'UE estime que le plan devrait établir une hiérarchie des mesures énumérées.

Le document présenté ne répond (pas encore) à cette exigence. Il contient des mesures ponctuelles claires - énumérées au même niveau que des mesures plus fondamentales à mettre en œuvre.

Il en résulte que le document ressemble pour le moment davantage à une compilation d'instruments (pour la plupart déjà connus) – certes méritoire – qu'à un plan d'action.

Un plan d'action doit répondre aux critères suivants :

- établir une hiérarchie claire des instruments par rapport à des objectifs concis ;
- inclure une évaluation (même approximative) des objectifs et des coûts ;
- présenter un calendrier de mise en œuvre plus concret et une présentation des contributions concrètes que les différents acteurs doivent apporter à la mise en œuvre.

Il serait pertinent par voie de conséquence d'optimiser la structure du plan pour offrir une vue d'ensemble des priorités et des démarches à prendre.

Il serait par ailleurs également nécessaire d'indiquer beaucoup plus clairement à quel niveau il est nécessaire d'agir : s'agit-il de mesures juridiques, organisationnelles, financières ou d'une combinaison de mesures à prendre pour mettre en œuvre l'instrument ?

➤ **Le projet de plan doit être complété pour aboutir à un plan cohérent. Il est impératif de le structurer de manière claire et hiérarchisé en précisant les mesures nécessaires pour la mise en œuvre d'un instrument. Les finalités en termes d'économie de CO₂, la population cible, les moyens financiers nécessaires, les acteurs responsables ainsi qu'un calendrier précis sont de mise.**

4.6. Ajuster les aides sociales en fonction des couches de population ciblées

L'objectif fondamental devrait être de permettre à toutes les catégories de la population, ainsi qu'aux petites entreprises, de participer activement à la transition socio-écologique, de devenir plus résilients face à certaines évolutions (comme l'intensification des vagues de chaleur), et d'être protégées contre la hausse attendue des prix du carbone et de l'énergie.

Dans ce contexte, il serait également nécessaire d'estimer les impacts probables de l'augmentation des prix de l'énergie sur les ménages, en particulier les ménages vulnérables, ainsi que sur les très petites entreprises et les usagers des transports, en tenant compte d'un degré approprié de ventilation régionale.

Une approche systématique est donc nécessaire. En collaboration notamment avec le STATEC pour ce qui concerne les ménages, des questions précises devraient être abordées, telles que :

- Quels groupes de population sont particulièrement affectés par l'évolution des prix de l'énergie ? Quelles sont les typologies de ménages concernés ?
- Combien de personnes n'ont pas pu, sur une certaine période, régler leurs factures d'énergie ? À quelle typologie appartiennent-elles ?
- Quelle part représentent les dépenses énergétiques dans le budget de ces ménages, mais aussi dans celui des petites entreprises ?
- Quel est l'état du parc immobilier ? Quels systèmes de chauffage sont utilisés ?
- Dans quelle mesure les programmes actuels de subventions ou d'allègements fiscaux atteignent-ils réellement les ménages à faible revenu ? Les objectifs fixés sont-ils atteints ?
- Ou au niveau de la mobilité : où est-ce que les ménages à faibles revenus habitent-ils ? L'accès aux transports en commun est-il assuré à juste titre ?
- Sur base de simulations ou de scénarios – y compris en lien avec l'ETS2 – : quelles seront les répercussions sur les différentes catégories de ménages ?

Des questions similaires devraient être posées en ce qui concerne les petites entreprises :

- À quels défis spécifiques font-elles face ?
- Quelle part du coût total de fonctionnement représente l'approvisionnement en énergie ?
- Quelles évolutions liées à la transition énergétique engendrent des problèmes sociaux ou économiques dans l'entreprise ?

Et au-delà de tout cela, il faut clarifier les objectifs visés :

- Quelle contribution spécifique à la réduction des émissions de CO₂ est attendue ?
- Combien de personnes devront bénéficier concrètement de quelles mesures ?

Bien que de telles projections ne puissent jamais être parfaitement précises, ces paramètres devraient servir de base à la hiérarchisation des mesures.

- **En collaboration avec les parties prenantes, notamment les acteurs sociaux et le STATEC, il convient de déterminer les données supplémentaires nécessaires pour établir une analyse factuelle approfondie de la situation. C'est uniquement sur cette base qu'il sera possible de définir des mesures et des priorités pertinentes à moyen et long terme**

Dans ce contexte les signataires souhaitent faire part déjà dès à présent des réflexions suivantes :

Dans le cadre de plusieurs mesures récentes, le cercle des ménages bénéficiaires éligibles était aligné sur celui de l'allocation de vie chère (prime énergie, prime pour vélos). Or, la part de la population rencontrant des difficultés financières pour adopter un mode de vie décarboné dépasse largement les seuls bénéficiaires de l'AVC. Nous demandons donc que les aides soient échelonnées selon une approche différente.

Par exemple, il serait pertinent de généraliser le système appliqué aux aides individuelles au logement, qui sont calculées en fonction de la composition et du revenu net de la communauté domestique du demandeur (approche basée sur le niveau de vie). Cette approche permettrait d'introduire un échelonnement social généralisé de toutes les aides financières destinées aux ménages dans le cadre de la transition verte.

- **Les auteurs de la présente note estiment donc qu'il faut une optique assez large du cercle de bénéficiaires des subventions en vue d'une meilleure acceptation des politiques climatiques et une avancée plus rapide dans l'utilisation des technologies promues.**

Pour cette raison, il importe aux yeux des signataires d'analyser pour chaque mesure mise en place le cercle des ménages pour lesquels la mesure pourrait constituer un problème et décider des mesures d'atténuation. Pour garantir cet effet levier sur l'ensemble de la société, il semble pertinent à veiller à l'intérêt général de certaines mesures.

4.7. Mesures sociales compensatoires – volet primaire d'une transition juste

Il est essentiel de garantir simultanément l'efficacité écologique, la justice sociale et l'acceptabilité politique de la fiscalité environnementale, notamment en ce qui concerne la taxe carbone. Étant donné la forte régressivité de cette fiscalité, il est indispensable de mettre en place des mesures sociales compensatoires afin d'atténuer son impact sur les ménages les plus vulnérables et de les protéger contre la précarité énergétique.

Le crédit d'impôt CO₂

Le gouvernement a indiqué à plusieurs reprises que la moitié du produit de la taxe carbone est et continuera à être utilisée comme compensation sociale afin d'atténuer son effet régressif, notamment par le biais d'aides directes telles que le crédit d'impôt CO₂.

Étant donné que nous avons souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'une telle compensation pour préserver le pouvoir d'achat des ménages vulnérables et limiter la montée des inégalités, tout en garantissant l'acceptabilité sociale des mesures de transition écologique, nous avons soutenu et revendiqué ce mécanisme.

Cependant, en comparant le produit de la taxe carbone avec le manque à gagner fiscal ainsi que les dépenses liées aux mesures de compensation, nous constatons que ces dernières n'atteignent pas le seuil de 50 %.

En effet, selon le projet de budget 2025², le produit de la taxe CO₂ s'élevait à 282,1 millions d'euros en 2024 et devrait atteindre 286,2 millions d'euros en 2025. Sur ces montants, 119,63 millions d'euros en 2024 (42,4 %) et 127,76 millions d'euros en 2025 (44,6 %) seront versés au Fonds climat et énergie, dont 59,63 millions d'euros en 2024 et 57,76 millions d'euros en 2025 au titre de l'ancienne contribution au changement climatique, ainsi que 60 millions d'euros en 2024 et 70 millions d'euros en 2025 au titre d'une partie du produit de la nouvelle taxe carbone. Le solde devrait donc principalement servir à couvrir les dépenses fiscales liées aux mesures de compensation de la taxe carbone.

Cependant, le manque à gagner fiscal résultant du crédit d'impôt est estimé à 85 millions d'euros en 2024 (30,1 %)³ et 96 millions d'euros en 2025 (33,6 %).⁴

Même en ajoutant l'intégralité des dépenses liées au versement de l'allocation de vie chère – 43,5 millions d'euros en 2021, 52,4 millions en 2022, 53,1 millions en 2023 et 56,7 millions en 2024⁵ –, ce qui serait une approche discutable, puisque l'AVC existait déjà avant l'introduction de la taxe carbone et ne peut donc pas être considérée intégralement comme une mesure de compensation, on atteindrait à peine la moitié du produit de la taxe carbone.

	2024	2025
Produit de la taxe carbone	282,1	286,2
Versements au Fonds climat et énergie	119,63	127,76
dont au titre de l'ancienne contribution changement climatique	59,63	57,76
dont au titre de la nouvelle taxe carbone	60	70
Déchet fiscal liée au crédit d'impôt CO2	85	96
Montant total de l'AVC	53,1	56,7
CI-CO2 + AVC	138,1	152,7
CI-CO2 / Produit taxe carbone	30,13%	33,54%
(CI-CO2 + AVC) / Produit taxe carbone	48,95%	53,35%

- **Au vu de ces chiffres et de l'importance cruciale de continuer à promouvoir la compensation sociale de la taxation du carbone, nous proposons d'augmenter le montant du crédit d'impôt CO₂ jusqu'à ce que son manque à gagner fiscal équilibre à au moins la moitié du produit de la taxe carbone.**

Par ailleurs, nous nous opposons au discours selon lequel l'allocation de vie chère et la prime énergie feraient partie de la compensation sociale de la taxe carbone, ces deux mesures poursuivant d'autres objectifs. Il convient également de souligner que la quote-part versée au Fonds climat et énergie est utilisée pour financer d'autres dispositifs, tels que les aides « Klimabonus », destinées à accélérer la transition écologique dans le cadre d'une approche politique misant sur le volontarisme. Toutefois, ces aides ne sont généralement pas attribuées selon des critères sociaux et risquent ainsi de profiter davantage aux ménages aisés (voir les chapitres ci-dessous). Par conséquent, alors que la compensation sociale vise à réduire les inégalités, le second volet financé par les recettes de la taxe carbone pourrait, au contraire, les accentuer.

² Projet de budget 2025, page 25.

³ Pluriannuel 2023-2027, page 545.

⁴ Pluriannuel 2024-2028, page 530.

⁵ Rapport d'activité Exercice 2024 du Fonds national de solidarité, page 46.

Ceci dit, les auteurs de la présente note estiment que le fait d'accorder des subventions de manière généralisée sans sélectivité peut être justifié de manière temporaire dans l'optique de promouvoir de nouvelles technologies essentielles pour réussir la transition écologique.

De plus, nous attirons l'attention sur un problème majeur : la non-adaptation des seuils d'éligibilité au crédit d'impôt climat CO₂ à l'inflation (comme pour les autres crédits d'impôt en général). En l'absence d'une mise à jour automatique, le nombre de bénéficiaires potentiels diminue mécaniquement au fil du temps, ce qui en réduit l'impact social.

En effet, une personne dont le salaire brut est légèrement inférieur au seuil requis pour bénéficier du crédit d'impôt risque de le perdre (au moins en partie) dès qu'une tranche indiciaire est déclenchée. Ainsi, son crédit d'impôt diminue alors même que son salaire réel n'a pas augmenté, la tranche indiciaire servant simplement à compenser la perte de pouvoir d'achat due à l'inflation.

Cela soulève donc la question de la neutralité fiscale du système de compensation face à l'inflation. Afin de garantir que l'avantage fiscal reste constant à salaire réel équivalent, nous demandons que l'adaptation annuelle du montant du crédit d'impôt climat CO₂ soit accompagnée d'une revalorisation automatique des seuils d'éligibilité, indexée sur l'inflation.

Étant donné que l'atteinte de la neutralité carbone prendra probablement des décennies et que ce sont notamment les ménages les moins aisés qui rencontrent le plus de difficultés à décarboner leur mode de vie, il apparaît indispensable de maintenir ce régime compensatoire. Par conséquent, le PSC devrait définir qu'une somme importante de la taxe carbone soit utilisée pour le financement de mesures compensatoires directes, tout en s'attachant à corriger les défauts précédemment mentionnés, qui risquent, à terme, de rendre la compensation sociale de plus en plus insuffisante.

Si le Luxembourg supprimait sa taxe carbone et intégrait le SEQE II (par exemple après 2030), nous soulignons dès à présent que l'impact du nouveau régime sur le pouvoir d'achat des ménages les moins aisés serait identique. **Par conséquent, le crédit d'impôt compensatoire devrait impérativement être ajusté régulièrement en fonction du prix de vente aux enchères des quotas.**

Dans ce contexte, nous insistons sur le fait que, si l'impact régressif de la taxe carbone nationale est partiellement compensé par un crédit d'impôt ciblé, **la hausse du prix des quotas SEQE (le volet traditionnel) entraînera un impact régressif similaire, touchant de manière disproportionnée les ménages les moins aisés. Or, aucune mesure sociale compensatoire n'est actuellement prévue**, ce qui soulève une problématique majeure en matière d'équité et de justice sociale.

De plus, plusieurs réformes récentes risquent d'accentuer la hausse du prix par tonne de CO₂ et, par conséquent, celle des prix des produits manufacturés, rendant ainsi l'introduction d'un régime compensatoire encore plus nécessaire. Parmi ces réformes figurent :

- L'introduction du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), accompagnée de la suppression progressive des quotas gratuits alloués aux secteurs couverts par ce mécanisme.
- L'augmentation de l'ambition globale de réduction des émissions dans les secteurs couverts, avec un objectif revu à la hausse, passant de 43 % à 62 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005.
- L'accélération du rythme de réduction annuelle du plafond des émissions, qui passe de -2,2 % (avant la réforme) à -4,3 % par an entre 2024 et 2027, puis à -4,4 % entre 2028 et 2030.

- La réduction de la quantité totale de quotas de CO₂, avec une suppression de 90 millions de tonnes en 2024, suivie d'une nouvelle réduction de 27 millions de tonnes en 2026.

Ces évolutions auront un impact direct sur les coûts de production et, par ricochet, sur les prix à la consommation. **Il est donc impératif d'anticiper ces effets et de renforcer les mécanismes de compensation sociale pour éviter une aggravation des inégalités économiques et énergétiques.**

Compte tenu de la hausse significative du prix par tonne de CO₂ et des nombreuses modifications récentes adoptées au niveau européen, qui risquent d'entraîner une augmentation des prix à l'avenir, nous demandons que le gouvernement réalise une analyse approfondie de l'impact régressif de cette hausse dans le cadre du SEQE sur le pouvoir d'achat des ménages vulnérables.

En parallèle, nous réclamons également l'introduction de mesures sociales compensatoires pour atténuer cet effet injuste, notamment par une revalorisation du crédit d'impôt, afin qu'il reflète l'impact de la hausse du prix des quotas SEQE et garantisse une transition écologique équitable et socialement acceptable.

5. Quelques réflexions supplémentaires quant aux instruments présentés

Les réflexions suivantes ont nullement l'ambition d'être complètes et de constituer une analyse de tous les instruments évoqués dans le document étatique. Elles sont à considérer comme input supplémentaire en relation avec certaines mesures.

5.1. Développement des infrastructures

Il faut apporter de façon générale une plus grande priorité aux projets infrastructurels, comme le veut également l'UE, afin d'assurer l'efficacité maximale des investissements publics. Le développement d'infrastructures à l'intérêt majeur de bénéficier à la collectivité et de s'affranchir de solutions individuelles. Ainsi le développement de réseaux de chaleur ou encore le développement du transport public, sont des mesures concrètes qui bénéficient au plus grand nombre sont des instruments primordiaux d'une transition socio-écologique. Ces projets autant étatiques que communaux doivent être repris de façon beaucoup plus concrète dans le plan et jouir d'une priorité absolue.

5.2. L'assainissement et l'amélioration de la performance énergétique du parc résidentiel luxembourgeois : Défi majeur et clé de voûte d'une transition inclusive et équitable

Le bilan provisoire des émissions de GES en 2023 indique que le Luxembourg ne respecte pas les trajectoires sectorielles dans le secteur des « bâtiments résidentiels et tertiaires ».

De plus, compte tenu des ambitions environnementales d'ici 2030 et du rythme de rénovation toujours insuffisant, ces retards risquent de s'amplifier à moyen terme.

Par ailleurs, en raison de la hausse durable et significative des prix de l'énergie depuis la fin de l'année 2021⁶, ainsi que du poids croissant d'une fiscalité environnementale fortement régressive – notamment avec l'augmentation continue de la taxe carbone et l'adhésion au SEQE II –, vivre dans un logement à faible performance énergétique devient un risque financier de plus en plus important.

Cette évolution affecte particulièrement les ménages à bas revenus, car les dépenses énergétiques représentent une part plus importante de leur revenu disponible et ces ménages sont plus susceptibles d'habiter dans des logements énergétiquement inefficaces.

Face au risque d'une précarité énergétique croissante, la décarbonation des logements occupés par les ménages les plus modestes constitue la pierre angulaire d'une transition inclusive et équitable. Il est donc indispensable de renforcer davantage les mesures nationales existantes et d'introduire des dispositifs supplémentaires ciblés afin de permettre à l'ensemble de la société de participer pleinement à ce processus de décarbonation.

Dans ce contexte, il est primordial de soutenir davantage la rénovation de bâtiments que de miser essentiellement sur la nouvelle construction. On estime, qu'entre 5 et 10% des bâtiments existants ne sont pas utilisés. Or, les modalités actuelles ne favorisent pas la rénovation, malgré le fait que leur réaffectation pourrait être un instrument important pour faire face à la crise du logement. De plus la rénovation permet de réduire considérablement les émissions CO₂ par rapport à la consommation.

5.3. Protéger les locataires

Nous restons convaincus qu'il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour protéger les locataires, qui, en raison de la pénurie actuelle et des loyers élevés, n'ont souvent pas le choix de leur logement et ne peuvent donc pas influencer la performance énergétique de leur habitat. Cette problématique devrait être une priorité absolue dans le cadre du PSC, d'autant plus que les ménages vulnérables sont largement surreprésentés parmi les locataires et subissent déjà le poids croissant des dépenses de logement.

Afin d'inciter davantage les propriétaires de logements destinés à la location à réaliser des rénovations énergétiques, la mesure n°324 du PNEC prévoit « la mise en place d'exigences minimales à respecter pour la classe de performance énergétique de tout logement mis en location ou destiné à être mis en location. (...) Il est ainsi prévu de créer un lien entre la classe de performance énergétique d'un logement mis en location et le droit de le louer et/ou le montant maximal autorisé du loyer. Ce type d'incitatif est préféré à l'idée de faire participer un propriétaire directement aux coûts de l'énergie (chauffage + ECS) qui sont à la charge du locataire.»

Cependant, cette mesure n'a, à ce jour, pas été concrétisée. Compte tenu de l'importance croissante de cette problématique face à la hausse continue de la taxe carbone et à l'adhésion au SEQE II, nous estimons que le PSC devrait prévoir des mesures concrètes pour y remédier.

Face à l'urgence croissante et aux retards accumulés en matière de rénovation énergétique du parc locatif, ainsi qu'à la nécessité d'offrir aux propriétaires-bailleurs une prévisibilité et un délai suffisant pour rénover

⁶ STATEC, rapport « Travail et cohésion sociale 2024 », 126.

leurs logements, nous estimons qu'il est indispensable de dresser un relevé exhaustif des différents programmes – discutés ou mise en œuvre aussi à l'étranger – pour parer à la situation.

Dans le présent document les signataires ne veulent pas opter pour un programme précis. Nous estimons que c'est le rôle étatique de présenter les différents outils pouvant être mis en œuvre et le cas échéant de l'évaluation du succès que ces mesures ont connu à l'étranger, de faire une pondération sur les avantages et les inconvénients des différents instruments et d'assurer un débat ouvert avec les acteurs sur le choix à prendre.

Une démarche très concrète, directe et efficace est de mise. Force est de constater qu'on parle depuis belle lurette de la nécessité de devenir actif sur ce plan.

Différents instruments ont été discutés dans ce contexte et méritent une analyse :

- Une obligation de respecter d'ici à l'année X (ex. 2030/2035) certains critères minimaux de performance énergétique, sous réserve de faisabilité technique ;
- Pour les logements ne répondant pas à ces critères, la loi sur le bail à usage d'habitation pourrait prévoir un plafonnement drastique des loyers, voire, à terme, une interdiction de mise en location. Afin d'éviter que des propriétaires choisissent la vacance de leurs logements pour contourner ces obligations, une taxe sur la non-occupation des logements devrait être introduite. (Nous tenons à souligner que ces investissements sont rapidement rentabilisés grâce aux aides financières et au régime d'amortissement généreux actuellement accordé par l'État aux propriétaires-bailleurs. Il n'existe donc aucune raison légitime pour ne pas entreprendre les travaux nécessaires au cours de la prochaine décennie.) ;
- En attendant, en l'absence d'un plafonnement efficace des loyers et de toute obligation de rénovation énergétique, il serait justifié de faire participer directement les propriétaires aux coûts de l'énergie à la charge des locataires, notamment dans le contexte actuel marqué par des loyers et des prix de l'énergie durablement élevés.

5.4. Adapter les aides « Klimabonus Wunnen » et le « Top-up social »

Bien que le programme de soutien Klimabonus Wunnen offre des aides étatiques substantielles pour accélérer la transition écologique, certains défis freinent encore son essor. En particulier, le coût élevé des rénovations constitue un obstacle financier majeur pour les ménages les plus modestes. De plus, la récente flambée des prix de l'énergie et les hausses successives de la taxe carbone risquent d'accentuer la précarité énergétique des foyers vulnérables. Il est donc plus crucial que jamais de s'assurer que les aides publiques soient bien ciblées et conçues de manière à garantir à chaque ménage un logement éco-performant.

La prime d'amélioration pour assainissement énergétique, dite *Top-up social*, prévoit un supplément de prime pouvant atteindre 100 % des aides financières accordées dans le cadre du régime *Klimabonus Wunnen* pour les ménages appartenant aux déciles 1 à 5 en matière de niveau de vie (soit jusqu'au niveau de vie médian). Le montant de ce supplément varie entre 10 % et 100 %, en fonction de la composition et du revenu net de la communauté domestique du demandeur.

Étant donné que nous avons, à de nombreuses reprises, plaidé pour un échelonnement des aides financières basé sur des critères sociaux afin d'aider les ménages vulnérables à financer la rénovation énergétique

coûteuse de leur résidence, à se libérer du risque de précarité énergétique et à contribuer à la lutte contre le changement climatique, nous avons salué l'introduction du *Top-up social*.

Cependant, au vu des dépenses récemment allouées à ce régime, il semble que cette mesure n'ait pas rencontré le succès nécessaire pour stimuler significativement la décarbonation du parc résidentiel détenu par les propriétaires les moins aisés.⁷⁸

Dans ce contexte, nous demandons en premier lieu que le ministère compétent publie chaque année un rapport sur le succès de l'échelonnement social des aides *Klimabonus Wunnen* et réalise régulièrement une analyse systématique et transparente des bénéficiaires de ces aides, ainsi que du *Top-up social*, en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques (notamment leurs revenus). Une telle analyse est essentielle pour évaluer l'efficacité et l'accessibilité sociale du régime.

Face à l'ampleur du défi que représente l'accélération de la rénovation énergétique des logements des ménages propriétaires vulnérables et compte tenu de la crise énergétique actuelle, qui touche particulièrement les foyers à revenus modestes, nous estimons que le volet *social* du régime *Klimabonus Wunnen* devrait être renforcé par rapport au volet *traditionnel*.

Ainsi, afin de dynamiser le *Top-up social* et d'améliorer l'échelonnement social des aides climatiques *Klimabonus Wunnen*, nous proposons d'élargir le cercle des bénéficiaires éligibles et d'augmenter les taux de majoration moyens.

Par ailleurs, nous soulignons que le supplément maximal est non seulement conditionné par le revenu et la composition de la communauté domestique du demandeur, ainsi que par la prime *Klimabonus Wunnen* accordée, mais aussi par le principe du *pot d'aides en capital*, qui régit les aides individuelles au logement.

En effet, lors de la réforme du régime des aides individuelles au logement introduite par la loi modifiée du 7 août 2023, un nouveau concept – le *pot d'aides en capital* – a été instauré. Ce mécanisme plafonne le montant total des aides en capital (primes d'accession à la propriété, prime d'épargne, prime d'amélioration et prime d'amélioration pour assainissement énergétique) à 35 000 euros par bénéficiaire. Lorsqu'une aide est accordée à plusieurs bénéficiaires, son montant est réparti à parts égales entre eux (article 37).

Ainsi, le *Top-up social*, étant inclus dans ce dispositif, se retrouve fortement limité. Un bénéficiaire ayant déjà perçu d'autres aides en capital – ce qui est très probable pour un ménage propriétaire vulnérable – dispose d'un solde réduit, limitant d'autant la prime *Top-up social* qui lui est accordée. Par conséquent, cette prime ne représente plus nécessairement le pourcentage des aides *Klimabonus Wunnen* calculé en fonction de la composition et du revenu net de la communauté domestique du demandeur. Dans certaines situations, notamment en cas de changement de logement, le solde du *pot d'aides en capital* pourrait même tomber à zéro.

Pour pallier cette contrainte, qui risque de limiter considérablement l'impact du *Top-up social*, nous proposons d'exclure cette prime du calcul du solde du *pot d'aides en capital*.

⁷ Projet de budget 2025, 597.

⁸ <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2024/10/08-roth-situation-financiere/tableaux-situation-budgtaire-au-30-septembre-2024.pdf>

5.5. Introduction d'un mécanisme de préfinancement pour les aides « Klimabonus Wunnen » et « Topup social »

Nous soulignons depuis des années que le financement des rénovations énergétiques peut représenter une barrière financière insurmontable pour les propriétaires aux faibles revenus et aux liquidités limitées, pour qui un préfinancement est très dissuasif. Par conséquent, nous avons exprimé, depuis l'introduction des aides PrimeHouse, notre soutien à une prise en charge directe du paiement des factures, sur la base de la présentation de devis signés, jusqu'à concurrence des subventions allouées, épargnant ainsi aux ménages la charge du préfinancement intégral. Cette approche aurait l'avantage de garantir un investissement utile et efficace des subventions étatiques accordées et, parallèlement, d'en faire bénéficier équitablement le contribuable à ressources faibles, dans la même mesure que tout autre requérant.

Tandis que le projet de loi n°7463, déposé le 22 novembre 2024, propose l'introduction d'un tel mécanisme pour les aides étatiques destinées aux installations solaires photovoltaïques, un tel mécanisme pour les aides à l'assainissement énergétique continue à faire défaut. Or, étant donné que les installations photovoltaïques, de plus en plus performantes et rentables, connaissent un essor important récemment, et ce, en dépit de l'absence d'un mécanisme de préfinancement, il semble que l'introduction d'un tel mécanisme pour les aides à l'assainissement énergétique soit potentiellement encore plus cruciale.

Par conséquent, et compte tenu notamment du niveau durablement plus élevé des prix de l'énergie, des prix de construction ainsi que des taux d'intérêt, qui limitent la marge financière des ménages moins aisés encore davantage, nous ne pouvons que souligner l'importance de l'introduction rapide d'un mécanisme de préfinancement pour les aides Klimabonus Wunnen. Dans ce contexte, nous tenons également à souligner qu'au cas où le demandeur aurait droit au Topup social, celui-ci devrait, pour les mêmes raisons, également être préfinancé.

5.6. Multiplier les investissements dans le logement abordable public à haute performance énergétique

Étant donné que les logements publics abordables sont, pour le moment, majoritairement destinés aux ménages les moins aisés, tout investissement dans la construction de logements abordables à haute performance énergétique ou dans la rénovation du stock existant constitue non seulement une mesure efficace pour lutter contre la crise du logement, mais permet également d'améliorer la performance énergétique moyenne du parc résidentiel luxembourgeois, tout en agissant de manière relativement ciblée contre la précarité énergétique.

Par conséquent, le PSC devrait remédier aux lacunes persistantes, tant en matière de rénovation du parc existant que d'insuffisance des investissements dans ce secteur.

5.7. Le régime des prêts climatiques : une réforme s'impose

Le régime des « prêts climatiques » jouera également un rôle décisif dans l'accélération de l'assainissement énergétique du parc résidentiel. Dans ce cadre, les propriétaires d'un logement servant d'habitation principale

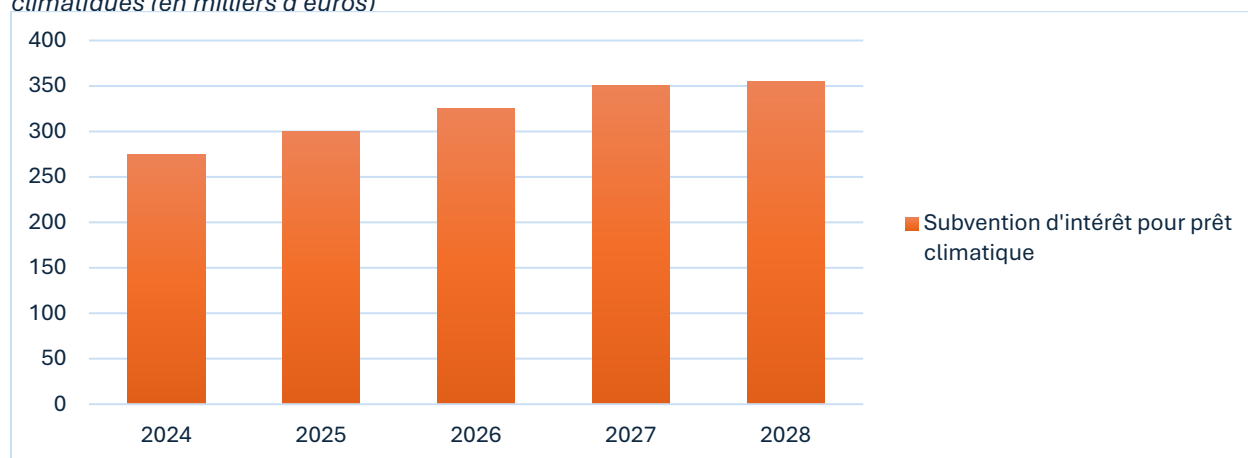
et permanente peuvent bénéficier d'une subvention d'intérêt ainsi que d'une garantie étatique afin de financer une rénovation énergétique.

Nous tenons tout d'abord à souligner que le régime initialement introduit par la loi du 23 décembre 2016 a été abrogé récemment par la loi du 8 juin 2022 relative aux aides aux prêts climatiques. Cette réforme a, à nos yeux, entraîné certaines modifications discutables et regrettables, notamment la suppression du prêt climatique à taux zéro, accessible aux ménages à faibles revenus. Cette suppression s'est révélée être une décision à courte vue, compte tenu du contexte monétaire devenu nettement moins favorable dès la deuxième moitié de 2022.

De manière générale, force est de constater que l'évolution des dépenses allouées aux prêts climatiques demeure relativement peu dynamique et ne reflète ni l'urgence de la crise climatique ni les efforts croissants qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs sectoriels.

La stagnation en fin de période signifie même une baisse des dépenses en termes réels si l'on tient compte de l'inflation.

Graphique 1 : L'évolution des dépenses du Ministère du Logement en relation avec le régime des prêts climatiques (en milliers d'euros)



Données : Pluriannuel 2024-2028, 247 ; Graphique : CSL.

Au vu des taux d'intérêt durablement plus élevés et de la nécessité urgente de soutenir les ménages vulnérables souhaitant investir dans la rénovation énergétique de leur logement, nous demandons la réintroduction de l'ancien prêt climatique à taux zéro au profit des ménages les moins aisés (par exemple, ceux bénéficiant du « Top-up social »), ainsi qu'une augmentation du plafond du montant maximal pouvant être subventionné, afin de tenir compte de la hausse des prix de la construction depuis la dernière adaptation.

En outre, de manière générale, l'ancien régime du prêt climatique à taux zéro devrait être réintroduit, voire élargi, notamment par une augmentation du plafond du prêt à taux zéro de 50.000 euros à 100.000 euros.

5.8. La végétalisation de nos agglomérations – une mesure éminemment sociale

La végétalisation de nos villes et localités constitue une composante importante de l'adaptation aux changements climatiques actuels.

Une multitude de mesures sont proposées dans le cadre du pacte « climat » respectivement du pacte « nature », pactes auxquels la plupart des communes du pays participent.

Il paraît important de souligner qu'il importe de planifier et de réaliser de telles mesures dans un cadre cohérent en définissant par ailleurs des priorités d'intervention, ceci dans le cadre d'un plan vert communal : il s'agit notamment de lutter en premier lieu contre les îlots de chaleur, provoqués par l'urbanisation et notamment le scellement des surfaces de nos agglomérations.

Mais au-delà il importe de rendre à nos rues et places publiques leur dimension humaine comme lieu d'interaction sociale entre tous les citoyens et de favoriser l'intégration des citoyens. Ceci présuppose une réduction progressive du rôle des voitures individuelles et de la part des surfaces y réservées. Végétaliser nos agglomérations, c'est redonner une qualité de vie indispensable à notre santé et à notre bien-être.

Les signataires du présent document sont d'avis que cela revêt une **importance particulière dans des parties du bâti de quartiers défavorisés, souffrant d'un déficit en espaces verts en plus souvent d'une mauvaise qualité de l'habitat** – non seulement du point de vue énergétique mais aussi par les effets d'un trafic motorisé.

Une verdurisation poussée n'est pas la solution miracle, mais constitue **du point de vue urbanistique dans ce contexte une mesure éminemment sociale**, en permettant des activités de plein air, l'accès à un milieu verdurisé et un brin de qualité de vie indispensable.

Dans le cadre d'un **plan vert communal** précité, il importera d'intégrer cet aspect social et de lui donner toute la place qu'il mérite.