



CHAMBRE DES SALARIÉS  
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/48/2022

28 juin 2022

## Aides individuelles au logement

relatif à

l'amendement gouvernemental au projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement



Par lettre en date du 16 mai 2022, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle l'amendement gouvernemental sous rubrique.

Amendement gouvernemental au projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement.

## **L'objet de l'amendement gouvernemental**

**1.** Dans le cadre du projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement (déposé le 24 décembre 2021), le gouvernement prévoit une réforme intégrale des différentes aides individuelles au logement, dont, entre autres, une majoration (un « Topup social ») des aides écologiques accordées dans le cadre du régime « PRIME House » pour les bénéficiaires ayant un revenu modeste ou moyen. Cette majoration est censée aider les ménages vulnérables à financer la rénovation énergétique coûteuse de leur résidence afin de se libérer des risques de la pauvreté énergétique et de participer à l'effort sociétal dans la lutte contre le changement climatique.

**2.** La Chambre des salariés (CSL) a pris position par rapport au projet de loi précité dans notre avis du 31 mars 2022.<sup>1</sup>

**3.** En raison de l'envolée des prix énergétiques provoquée par l'invasion de l'Ukraine qui pèse de manière disproportionnée sur les ménages modestes aux résidences à faible performance énergétique, l'accord de la tripartite entre le Gouvernement, l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL) et les organisations syndicales LCGB et CGFP signé le 31 mars 2022 prévoit une majoration dudit « Topup social » de la « PRIME House ».

**4.** L'amendement gouvernemental sous avis vise une modification du projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement afin de réaliser la majoration du « Topup social » décidée dans le cadre de l'accord tripartite.

## **Les commentaires de la Chambre des salariés**

Concernant la majoration du « Topup social » de 40% à 100%

**5.** La version initiale du projet de loi n°7938 propose l'introduction d'une nouvelle aide individuelle au logement – la prime d'amélioration pour assainissement énergétique (« le Topup social ») – qui constitue un supplément de prime à l'aide financière accordée dans le cadre de la législation « PRIME House ».

**6.** Le niveau de la prime équivaut à un certain % du montant des aides financières accordées dans le cadre du régime « PRIME House ». Ce pourcentage est fixé en fonction du revenu et de la composition de la communauté domestique du demandeur et le projet initial prévoit un plafonnement de la majoration à 40% du montant de l'aide financière accordée pour les travaux de rénovation éligibles.

**7.** La CSL a revendiqué à de nombreuses reprises que les aides financières « PRIME House » soient échelonnées sur base de critères sociaux afin de donner aux ménages moins aisés les moyens financiers nécessaires pour entamer la rénovation énergétique de leur logement et pour participer à la lutte contre le changement climatique. Le Luxembourg vise une réduction de 64% des émissions du secteur résidentiel jusqu'en 2030 et cet objectif ambitieux ne peut être réalisé sous condition que tous les propriétaires aient accès aux moyens financiers nécessaires pour réduire l'empreinte carbone de leur logement. De plus, au vu de la flambée récente des prix énergétiques, ce sont notamment les ménages modestes qui souffrent de manière disproportionnée de la faible performance énergétique de leur résidence.

---

<sup>1</sup> <https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2022/03/avis-16-2022-aides-individuelles-au-logement.pdf>

**8.** Logiquement, notre Chambre a salué dans sa prise de position par rapport à ce projet de loi initial l'introduction de la prime d'amélioration pour assainissement énergétique. Toutefois, au vu de l'impact budgétaire limité de la mesure et des explications avancées par les auteurs<sup>2</sup>, la CSL a souligné que la réforme manque d'ambitions et qu'il faudrait installer un système d'aides financières amplement plus généreux afin d'éviter que l'impact réel sur le nombre de rénovations énergétiques entamées par les propriétaires moins aisés soit négligeable.

**9. À la suite de l'accord tripartite, les auteurs de l'amendement gouvernemental sous avis proposent de porter le montant maximal de la prime d'amélioration pour assainissement énergétique à 100% (au lieu de 40%) de l'aide financière accordée dans le cadre du régime « PRIME House » pour les travaux concernés.**

**10. La CSL soutient cet amendement. Au vu de l'envolée des prix énergétiques et de l'urgence climatique, une majoration des aides financières accordées aux ménages vulnérables est devenue, aujourd'hui plus que jamais, indispensable.**

Concernant l'extension du nombre de ménages éligibles

**11.** Afin de pouvoir bénéficier de la prime d'amélioration pour assainissement énergétique, le demandeur doit remplir certaines conditions d'éligibilité. Entre autres, le revenu de la communauté domestique du demandeur ne doit pas dépasser un certain plafond qui est fixé en fonction de la composition du ménage. La version initiale du projet de loi n°7938 prévoit de rendre le « Topup social » accessible à 40% de la population respectivement aux déciles 1 à 4 de niveau de vie.

**12. L'amendement gouvernemental propose d'étendre le nombre de ménages éligibles jusqu'au revenu correspondant au niveau de vie médian (décile 5). Ainsi, le plafond de revenu pour le « Topup social » minimal sera augmenté de +/- 14,20% (tableau ci-dessous).**

**13. Notre Chambre soutient cette extension du cercle des bénéficiaires potentiels.**

**14. Toutefois, nous avons remarqué que le plafond de revenu pour le « Topup social » maximal de 100% (la colonne RI du tableau en Annexe) ne sera pas touché et que le cercle des ménages pouvant profiter de l'aide maximale ne sera donc pas étendu.**

**15. Au vu de l'urgence climatique, nous proposons de prévoir également une adaptation des plafonds pour l'aide maximale (colonne RI).**

---

<sup>2</sup> Les auteurs du projet de loi n°7938 constatent que « pour ce qui est de la prime supplémentaire réservée aux rénovations et assainissements énergétiques éligibles à la « PRIME House », il est supposé que seuls un 1/4 des ménages réalisant des travaux de rénovation énergétique seront éligibles à la prime supplémentaire, étant donné que les ménages éligibles représentent à peine 35% du total des propriétaires et que leur disposition à réaliser ce genre de travaux est certainement moindre que celle des personnes disposant de revenus plus élevés. »

Tableau 1 : L'élargissement du cercle des bénéficiaires potentiels

	Plafond de revenu pour le « Topup » minimal <b>selon projet de loi n° 7938</b>	Plafond de revenu pour le « Topup » minimal <b>selon l'amendement</b>	Augmentation en %
Personne seule	3.913	4.467	14,16%
Communauté domestique sans enfant à charge	6.003	6.858	14,24%
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	7.083	8.092	14,25%
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	8.015	9.151	14,17%
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	8.709	9.944	14,18%
(+) par enfant à charge supplémentaire	968	1.108	14,46%

Note : Les montants des plafonds de revenu indiqués dans le tableau correspondent à la valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat.

**16.** D'ailleurs, notons que notre Chambre salue que l'amendement gouvernemental ne prévoit pas que les majorations proposées soient temporaires et strictement liées à la crise énergétique actuelle, et qu'elles resteront potentiellement en vigueur au-delà du choc inflationniste. Les prochaines décennies seront décisives dans la lutte contre le changement climatique et il sera indispensable de garder en place des aides financières conséquentes pour promouvoir la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

#### Concernant la fiche financière

**17.** L'amendement gouvernemental sous avis constitue sans doute une nette amélioration par rapport au projet de loi initial. Toutefois, au vu de la fiche financière, force est de constater qu'en terme de dépenses en valeur absolue, l'effet sera d'une envergure limitée.

**18.** En effet, selon les auteurs, le « Topup social » n'impactera le budget de l'Etat annuellement que d'approximativement 1,65 million d'euros, contre 12 millions d'euros qui sont prévus dès 2023 pour le régime « PRIME House » traditionnel. **Ainsi, le volet « social » du régime « PRIME HOUSE » - la prime d'amélioration pour assainissement énergétique échelonnée sur base de critères sociaux - ne comptera que pour 12% des aides étatiques totales accordées dans le cadre dudit régime.**

**19.** L'impact budgétaire limité de la mesure résulte de deux facteurs :

- 1) Le « Topup » de 100% du montant de la « PRIME House » serait uniquement accessible aux ménages aux revenus les plus modestes et baisserait ensuite jusqu'à 10% pour les personnes proches du plafond d'éligibilité. En conséquence, selon les auteurs, le « Topup » moyen par demande serait donc plutôt de 45%, voire de 55% ;
- 2) Les ménages modestes sont sous-représentés parmi les propriétaires et leur « disposition à réaliser ce genre de travaux est certainement moindre que celle des personnes disposant de revenus plus élevés ». Ainsi, les auteurs estiment que « seulement 25% des ménages éligibles à la « PRIME House » seront effectivement éligibles à cette prime supplémentaire du « Topup » ». <sup>3</sup>

<sup>3</sup> Estimation de l'impact budgétaire annuel: 12 millions \* (25 % pour estimation des bénéficiaires potentiels) \* (55 % Topup en moyenne) = 1.650.000 euros.

**20.** Au vu de l'envergure du défi qu'est l'accélération de la rénovation énergétique des logements des ménages propriétaires vulnérables et prise en compte du fait que la crise énergétique actuelle menace notamment les ménages aux revenus modestes, **notre Chambre est d'avis que le volet « social » du régime « PRIME House » devrait être d'une ampleur plus importante en comparaison au volet « traditionnel ».**

**21. Différentes approches seraient envisageables : (1) une hausse du plafond de revenu pour l'aide maximale (colonne RI de l'Annexe), (2) une hausse du plafond de revenu pour l'aide minimale au-delà du 5<sup>ème</sup> décile (colonne RS), (3) une majoration du taux maximal de l'aide au-delà de 100%, une réforme intégrale du régime « PRIME House » actuel dans le but de le rendre plus équitable, (4) l'introduction d'aides supplémentaires accessibles aux ménages modestes, (5) ou une combinaison des différentes mesures précitées.<sup>4</sup>**

Concernant l'envolée des prix à la construction et des taux d'intérêt

**22.** Si l'introduction d'un « Topup social » plus conséquent constitue sans doute un pas dans la bonne direction et devrait rapprocher les propriétaires vulnérables des moyens financiers nécessaires pour entamer la rénovation énergétique de leur résidence, force est de constater qu'en même temps, l'évolution du marché de la construction et de la politique monétaire rendent lesdits travaux largement plus coûteux.

**23.** Premièrement, l'indice des prix de la construction a enregistré une envolée conséquente en 2021.<sup>5</sup> Deuxièmement, à la suite du choc inflationniste, les taux d'intérêt ont commencé à augmenter et la Banque centrale européenne (BCE) a déjà annoncé plusieurs hausses des taux directeurs pour 2022.

**24.** Par conséquent, l'effet du « Topup social » sera grignoté par la hausse des prix de la construction et des taux d'intérêt. La prochaine décennie sera décisive dans la lutte contre le changement climatique et il est donc indispensable de prévoir des mesures de soutien pour compenser cette évolution des prix de la construction et de la politique monétaire.

**25.** Un instrument important pour amortir l'effet de la politique monétaire et pour aider les ménages vulnérables à financer la rénovation énergétique de leur habitation principale était l'ancien régime des prêts climatiques – le prêt climatique à taux réduit et le prêt climatique à taux zéro. **Toutefois, la loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques (ci-après la « loi de 2022 ») a provoqué une baisse de la subvention en intérêts accessible aux ménages les plus modestes en comparaison au régime précédent** qui était réglé par la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques et qui a été abrogé à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de 2022.

**26. Dans notre avis par rapport au projet de loi n°7821 relative aux aides à des prêts climatiques<sup>6</sup> qui était à la base de la loi de 2022, notre Chambre a critiqué la suppression du prêt climatique à taux zéro qui engendrerait une détérioration par rapport à l'ancien régime du point de vue des ménages les plus vulnérables.** En fait, nous avons souligné que nous ne voyons aucune raison qui légitimerait cette suppression et nous avons refusé, en pointant sur l'évolution potentielle des taux d'intérêt, l'argumentation des auteurs du projet de loi qui stipulaient qu'un prêt à taux réduit de 1,5% serait identique à un prêt à taux zéro.

**27. Au vu de l'envolée des taux d'intérêt (et des prix de construction), la CSL tient à réitérer ses revendications avancées dans le cadre de l'avis précité et nous demandons une adaptation de la loi de 2022 qui est déjà aujourd'hui dépassée par la réalité de la**

<sup>4</sup> Il s'agit évidemment d'une liste non exhaustive.

<sup>5</sup> Indicateur à court-terme A2 du STATEC « Indices des prix de la construction », <https://statistiques.public.lu/fr/themes/economie-finances/indicateurs-court-terme.html>.

<sup>6</sup> <https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2021/05/avis-33-2021-prets-climatiques.pdf>

**politique monétaire. Ainsi, nous demandons la réintroduction, voire l'élargissement de l'ancien régime du prêt climatique à taux zéro à travers, par exemple, une hausse du plafond du prêt à taux zéro de 50.000 euros à 100.000 euros.**

## **Conclusion**

**28.** En conclusion, notre Chambre soutient l'amendement gouvernemental sous avis. Au vu de l'urgence climatique et de l'envolée des prix énergétiques, la majoration du montant maximal du « Topup social » à 100% (au lieu de 40%) de l'aide financière accordée dans le cadre du « PRIME House » pour les travaux concernés, ainsi que l'extension du cercle des bénéficiaires potentiels jusqu'au revenu correspondant au niveau de vie médian (décile 5) sont devenues indispensables. Or, à part de la hausse du plafond de revenu pour le « Topup » minimal, nous proposons de prévoir, en parallèle, une hausse du plafond de revenu pour le « Topup » maximal.

**29.** Toutefois, au vu de la fiche financière, la CSL est d'avis que le volet « social » du régime « PRIME HOUSE » - la prime d'amélioration pour assainissement énergétique échelonnée sur base de critères sociaux qui ne comptera que pour 12% des aides étatiques totales accordées dans le cadre dudit régime - devrait être d'une ampleur largement plus importante en comparaison au volet « traditionnel ». En fait, nous demandons que le budget annuel alloué à titre d'aides à la rénovation énergétique échelonnées sur base de critères sociaux soit nettement plus conséquent et nous proposons différentes adaptations des paramètres de calcul du « Topup social », voire l'introduction de mesures de soutien financier supplémentaires.

**30.** De plus, au vu du revirement récent de la politique monétaire, nous revendiquons la réintroduction de l'ancien régime du prêt climatique à taux zéro qui a été abrogé à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques, et de prévoir, à titre d'exemple, une hausse supplémentaire du plafond du prêt climatique à taux zéro.

## Annexe

Tableau 2 : Les paramètres de calcul du « Topup social » (article 26, paragraphe 2 du projet de loi N° 7938 relative aux aides individuelles au logement)

Type de communauté domestique	AS		AI	RI	RS
	Taux maximal de l'aide prévue à l'article 26, paragraphe 1 <sup>er</sup>	Taux maximal de l'aide prévue à l'article 26, paragraphe 2	Taux minimal de l'aide	Plafond de revenu pour l'aide maximale Revenu net annuel (en euros)	Plafond de revenu pour l'aide minimale Revenu net annuel (en euros)
Personne seule	40 %	100%	10 %	2.805	4.467
Communauté domestique sans enfant à charge	40 %	100%	10 %	4.207	6.858
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	40 %	100%	10 %	5.329	8.092
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	40 %	100%	10 %	6.451	9.151
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	40 %	100%	10 %	7.573	9.944
+par enfant à charge supplémentaire	/	/	/	+ 841	+1.108

Note : Les montants des plafonds de revenu indiqués dans le tableau correspondent à la valeur au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Luxembourg, le 28 juin 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.