



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/64/2023

19 octobre 2023

Mesure sociale dans le domaine du photovoltaïque

relatif au

Projet de loi portant introduction d'une mesure sociale dans le domaine du photovoltaïque

Par lettre en date du 1^{er} août 2023, Monsieur Claude Turmes, ministre de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

L'objet du projet de loi

1. Afin d'atteindre les objectifs ambitieux en matière écologique et dans un contexte de crise énergétique, le déploiement poussé des énergies renouvelables et la promotion de la production d'électricité à partir d'installations photovoltaïques sont indispensables.

2. Ainsi, le projet de loi sous avis vise, selon les auteurs, « *la prise en charge des coûts pour l'installation de panneaux photovoltaïques y inclus les coûts d'installation pour les ménages à faible revenu.* »

3. Or, le projet de loi ne vise pas les propriétaires moins aisés, mais plutôt les propriétaires (généralement multipropriétaires) de logements mis en location à des ménages moins aisés dans le cadre de la gestion locative sociale (GLS) !

4. En effet, le projet propose l'introduction d'une possibilité de financement étatique des installations photovoltaïques au profit des propriétaires qui donnent en location des logements dans le cadre de la GLS. Les ménages locataires moins aisés peuvent par la suite profiter pendant une durée minimale de 5 ans de l'installation photovoltaïque opérée en mode autoconsommation afin de réduire leurs frais mensuels d'électricité.

5. Après la réception finale de l'installation, elle sera cédée au propriétaire respectivement sera considérée comme partie commune de l'immeuble collectif dans le cas d'un bâtiment en copropriété et le bénéficiaire devient de plein droit propriétaire de l'installation.

6. Dans le contexte de la mesure, il est également prévu de créer un nouveau registre dans lequel pourront s'inscrire les propriétaires de logements mis en location dans le cadre de la GLS voulant installer des panneaux photovoltaïques sur leur toit. Dans le cas des bâtiments collectifs, l'inscription est à faire par l'assemblée générale des copropriétaires représentée par son syndic. En cas de plusieurs demandes pour un seul bâtiment, celles-ci sont regroupées dans une installation plus puissante.

7. L'électricité produite par l'installation est destinée à l'autoconsommation des destinataires. En cas de plusieurs bénéficiaires dans un seul immeuble (plusieurs unités d'habitation en location GLS dans un seul immeuble), les destinataires ont droit à parts égales à l'autoconsommation de l'énergie produite par l'installation photovoltaïque. Le surplus de l'électricité produite et non consommée par les destinataires est alloué aux autres occupants des unités d'habitation du bâtiment en cas de bâtiment collectif. En cas de recettes générées par un excédent (non-consommée par tous les habitants), celles-ci reviennent à l'État pour une durée de 7 années.

8. Le ministre arrête annuellement le nombre de projets à réaliser en fonction des crédits disponibles et organise chaque année un appel d'offres sur le montage des installations. Les projets individuels à réaliser sont déterminés par tirage au sort.

9. Les coûts couverts par les appels d'offres couvrent les prix d'acquisition d'une installation-type ainsi que les frais de montage sur un toit de référence.

10. Il est prévu de régulièrement analyser la nouvelle mesure après son implémentation et de potentiellement étendre le cercle des bénéficiaires par la suite.

Les commentaires de la Chambre des salariés

Concernant les bénéficiaires du régime

11. Selon les auteurs, les ménages pourront « profiter de l'installation photovoltaïque opérée en mode autoconsommation afin de réduire leurs frais mensuels de coûts d'électricité et ainsi, la transition énergétique est assurée **tout en soutenant les ménages qui ne sont pas en mesure d'investir dans les énergies renouvelables (« just-transition »).** »

12. Or, s'il est vrai que les locataires moins aisés profitent également de la mesure à travers la réduction de leurs dépenses énergétiques, nous sommes d'avis que les bénéficiaires primaires de la mesure seront les propriétaires-bailleurs, étant donné que ces derniers peuvent disposer librement de l'installation à la fin de la durée minimale de la mise en GLS de seulement 5 ans (voir ci-dessous).

13. Or, ces ménages propriétaires ne sont pas nécessairement des « ménages qui ne sont pas en mesure d'investir dans les énergies renouvelables ». Tout au contraire, il s'agit généralement de multipropriétaires qui ont, tout d'abord, grâce aux autres aides étatiques qui existent en relation avec les installations photovoltaïques, probablement les moyens pour cofinancer eux-mêmes l'installation et qui profitent, en plus, déjà des autres avantages importants accordés dans le cadre de la GLS telle que la défiscalisation d'une partie importante des recettes locatives.

14. Si nous soutenons à priori la mesure car elle profite également aux ménages moins aisés, nous demandons que l'instrument soit étendu aussitôt que possible aux ménages propriétaires moins aisés qui n'ont, contrairement aux ménages propriétaires ciblés par le projet sous avis, souvent pas les moyens pour préfinancer une telle installation.

15. Dans ce contexte, nous tenons à rappeler l'annonce faite par le Premier ministre Xavier Bettel en date du 11/10/2022 dans le cadre du discours sur l'état de la Nation 2022 :

*« Cependant, nous sommes conscients que la construction est déjà chère aujourd'hui et nous ne voulons pas rendre le logement encore plus inabordable. **Pour cette raison, l'État prendra en charge le coût des installations photovoltaïques des personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas se permettre cet investissement. Dès que l'État aura récupéré les coûts induits par la production d'électricité, il offrira l'installation au propriétaire.***

Nous allons créer un registre auquel les propriétaires de bâtiments existants pourront se référer afin de mettre leurs toits à la disposition de l'État. Ils pourront alors eux aussi bénéficier d'une électricité renouvelable gratuite après l'amortissement de l'installation. »

Concernant la durée obligatoire de la mise en location dans le cadre de la GLS

16. Selon l'article 3, (1), 1^o, le demandeur doit donner « en location l'unité d'habitation concernée pour une durée minimale de 5 ans à un organisme de gestion locative sociale ». Le contrat de location doit prévoir un terme d'au moins 5 ans **à partir de la date de notification de la décision d'une prise en charge.**

17. Selon les auteurs, cette durée devrait garantir que les locataires bénéficient principalement de la présente mesure sociale et non pas les propriétaires.

18. Dans ce contexte, notre Chambre est d'avis que la durée de 5 ans ne devrait s'écouler qu'à partir de la réception finale et de la mise en service de l'installation. Si non, tout retard accumulé entre la date de la notification de la décision de la prise en charge et le

moment de la réception finale de l'installation serait au détriment du locataire, étant donné que la durée pendant laquelle ce dernier pourrait profiter de la réduction de ses coûts énergétiques serait réduite.

19. En outre, le projet prévoit que tout bénéficiaire qui vend l'installation photovoltaïque endéans les 5 ans doit rembourser l'ensemble des frais que l'État avait pris en charge pour l'installation concernée. **Cependant, est exclu de l'obligation de remboursement le cas où l'installation photovoltaïque a été vendue avec l'unité d'habitation pour laquelle elle avait été accordée.**

20. En cas de vente de l'unité d'habitation, nous sommes d'avis que le nouveau propriétaire devrait garantir que le logement reste en location dans le cadre de la GLS jusqu'à la fin de la durée de 5 ans. Si non, nous sommes d'avis que le bénéficiaire initial devrait rembourser les frais que l'État avait pris en charge pour l'installation. Faute de quoi l'acquéreur pourrait profiter d'un avantage financier important sans qu'un ménage locataire moins aisé ait profité de cette mesure « sociale ».

21. De plus, tout bénéficiaire ayant résilié le contre de location (GLS) avant le terme de 5 ans, doit rembourser les frais que l'État pris en charge pour l'installation accordée à l'unité d'habitation concernée :

1° à hauteur de 100 pour cent lorsqu'il l'a résilié avant la première année révolue ;

2° à hauteur de 80 pour cent lorsqu'il l'a résilié au cours de la deuxième année ;

3° à hauteur de 60 pour cent lorsqu'il l'a résilié au cours de la troisième année ;

4° à hauteur de 40 pour cent lorsqu'il l'a résilié au cours de la quatrième année ;

5° à hauteur de 20 pour cent lorsqu'il l'a résilié au cours de la cinquième année.

22. De manière générale, nous nous demandons si la durée minimale de la mise en location dans le cadre de la GLS ne devrait pas être plus importante. En effet, les économies en dépenses énergétiques que le locataire peut faire pendant la période maximale de 5 ans ne sont dans aucun rapport avec l'avantage financier dont profite le propriétaire. Il s'agirait donc in fine d'une mesure qui profiterait en première ligne à des multipropriétaires (sans aucune prise en compte de leur niveau de vie) au lieu d'une mesure socialement ciblée.

Conclusion

23. En conclusion, la Chambre des salariés approuve le projet de loi sous avis à condition que nos remarques et critiques soient prises en compte.

24. Cependant, nous tenons à souligner que la mesure sous avis bénéficie en premier lieu aux propriétaires-bailleurs des logements en location dans le cadre de la GLS ; multipropriétaires qui ont, tout d'abord, grâce aux autres aides étatiques qui existent en relation avec les installations photovoltaïques, probablement les moyens pour cofinancer eux-mêmes l'installation et qui profitent, en plus, déjà des autres avantages importants accordés dans le cadre de la GLS telle que la défiscalisation d'une partie importante des recettes locatives.

25. S'il est vrai que les locataires moins aisés profitent d'une réduction de leurs dépenses énergétiques, ce sont in fine les propriétaires qui bénéficient du financement intégral de l'installation photovoltaïque dont ils peuvent disposer librement après une durée de cinq ans.

26. Or, afin d'instaurer un programme de soutien socialement ciblé tel qu'annoncé, entre autres, dans le cadre du discours sur l'état de la Nation 2022, il est indispensable que l'instrument soit étendu aussitôt que possible aux ménages propriétaires moins aisés qui n'ont, contrairement aux

ménages propriétaires ciblés par le projet sous avis, souvent pas les moyens pour préfinancer une telle installation.

Luxembourg, le 19 octobre 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.