



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/25/2024

8 octobre 2024

Aides au logement durable (Klimabonus Wunnen II)

relatif aux

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

Par lettre du 26 juin 2024, Monsieur Serge Wilmes, ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, a soumis le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique pour avis à la Chambre des salariés.

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

Table de matières

1.	L'objet des projets sous avis	1
2.	Les objectifs et les résultats récents en matière de décarbonation du bâtiment résidentiel	2
3.	Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les différents volets des projets sous avis	5
3.1.	Les aides financières pour assainissement énergétique dites « Klimabonus Wunnen ».....	5
3.1.1.	La prolongation temporaire de certaines majorations	5
3.1.2.	Pour une analyse régulière des bénéficiaires en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques.	6
3.1.3.	Introduire un mécanisme de préfinancement des aides « Klimabonus Wunnen » (tiers payant).....	6
3.1.4.	Pour une extension du cercle des bénéficiaires potentiels du « Top-up social »	7
3.2.	La suppression de la majoration temporaire des aides financières pour panneaux photovoltaïques.....	8
4.	Pour une réforme du régime des prêts climatiques.....	8
5.	Promouvoir la politique d'information en matière d'assainissement énergétique..	10
6.	Conclusion	10

1. L'objet des projets sous avis

Introduit initialement sous le nom de « PRIME House », le programme « Klimabonus Wunnen » réglé par la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement (ci-après la « loi de 2016 »), prévoit une panoplie d'aides financières accessibles aux propriétaires voulant investir dans l'assainissement énergétique de leur patrimoine immobilier résidentiel.

Dans le contexte de la récente crise énergétique, les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur un paquet de mesures fixé dans l'accord tripartite signé en date du 28 septembre 2022 qui « *avait pour objectif de freiner l'inflation, d'aider les ménages et les entreprises par des mesures spécifiques et de favoriser et accélérer la transition énergétique et digitale.* » Dans ce cadre, il a été décidé de temporairement majorer certaines aides étatiques prévues par le régime précité visant la promotion de l'assainissement énergétique de l'immobilier résidentiel respectivement la transition vers les énergies renouvelables.

Ces majorations, introduites par le biais de la loi du 23 décembre 2022 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation

rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement (ci-après la « loi de 2022 »), étaient limitées dans une première étape aux commandes/demandes introduites entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 décembre 2023 et ont été prolongées par la suite jusqu'au 30 juin 2024.

Vu les objectifs ambitieux fixés dans le cadre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (ci-après le « PNEC ») en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (ci-après les « émissions de GES ») dont, entre autres, dans le secteur du bâtiment résidentiel et tertiaire (-64% d'émissions à l'horizon 2030 par rapport à 2005), les projets sous avis visent la prolongation temporaire de deux des trois majorations (« top-up ») décidées dans le cadre de l'accord tripartite.

Notons que cet avis couvre deux projets qui s'inscrivent dans le même contexte :

- 1) Le projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;
- 2) Le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement (ci-après le « RGD de 2022 »).

Tandis que la loi modifiée du 23 décembre 2016 constitue la base légale du régime et fixe, entre autres, le niveau maximal des aides en % des coûts effectifs des travaux couverts (visé par le projet de loi sous avis), le règlement grand-ducal fixe les mesures d'exécution dont le niveau maximal des aides exprimé en €/m² assaini respectivement par installation effectuée (couvert par le projet de règlement grand-ducal sous avis). Ainsi, afin de prolonger la majoration des aides, la loi de 2016 et le RGD de 2022 doivent être amendés ponctuellement de manière simultanée.

Avant de passer aux commentaires de la Chambre des salariés (CSL) concernant les différentes propositions, nous tenons tout d'abord à souligner que nous soutenons pleinement une décarbonation poussée du secteur du bâtiment résidentiel qui est sans doute indispensable afin de réaliser les objectifs écologiques en matière de réduction des émissions de GES. Ainsi, nous supportons de manière générale la dynamisation de l'assainissement du parc résidentiel existant à travers un régime d'aides financières étatiques ambitieux.

Cependant, depuis des années, nous revendiquons plusieurs modifications du régime actuel – un meilleur ciblage des aides en fonction de critères socio-économiques, une analyse régulière et transparente de l'impact et des bénéficiaires des aides, l'introduction d'un mécanisme de préfinancement – que nous jugeons indispensables afin de rendre le régime actuellement en place encore plus performant tout en garantissant que l'intégralité de la société ait accès aux capacités financières requises pour investir dans la rénovation énergétique de leur logement (respectivement de résider dans un logement assaini pour les locataires) et de participer ainsi à l'effort sociétal dans la lutte contre le changement climatique. Nous y reviendrons dans le cadre de nos commentaires exposés ci-dessous.

2. Les objectifs et les résultats récents en matière de décarbonation du bâtiment résidentiel

Tandis que la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat retient, outre l'objectif de la neutralité climatique d'ici 2050 au plus tard, un objectif de réduction des émissions de GES au niveau national de 55 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2005, **le règlement grand-ducal du 22 juin 2022** déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 **fixe 5 objectifs sectoriels (des trajectoires sectorielles) à respecter**.¹

En ce qui concerne le secteur « Bâtiments résidentiels et tertiaires », les émissions de GES sont censées diminuer jusqu'à 590 milliers de tonnes équivalent CO₂, **ce qui correspond à une**

¹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2022/06/22/a328/jo>

réduction extrêmement ambitieuse de 64% à l'horizon 2030 en comparaison aux émissions de 2005 !

Or, **au vu des données définitives les plus récentes** qui sont actuellement disponibles – le bilan définitif des émissions de GES du Luxembourg en 2022² –, **il appert que, si le Luxembourg a respecté son objectif en ce qui concerne les émissions totales, les progrès dans les différents secteurs diffèrent fortement et il semble que certains secteurs seront largement plus difficiles à décarboner que d'autres.**

Graphique 1 : Bilan définitif de l'année 2022 des émissions des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat

Secteur	Allocation d'émission 2022*	Emissions 2022 : données définitives de l'inventaire des gaz à effet de serre *	Emissions de 2022 comparées à celles de 2005	Objectifs de réduction en 2030 comparés aux émissions de 2005
Industries de l'énergie et manufacturières, construction	431	566 +31,3%	+28%	-45%
Transports	5 018	4 217 -16%	-41%	-57%
Bâtiments résidentiels et tertiaires	1 396	1 395 -0,1%	-15%	-64%
Agriculture et sylviculture	752	689 -8,4%	-0,5%	-20%
Traitement des déchets et des eaux usées	180	192 +6,7%	+4%	-40%
Total :	7 777	7 059 -9,2%	-30%	-55%

*unité : milliers de tonnes équivalent CO₂

En ce qui concerne le secteur « Bâtiments résidentiels et tertiaires », le Luxembourg a tout juste réussi à respecter son objectif sectoriel fixé pour 2022 avec des émissions à hauteur de 1,395 million de tonnes (avec un objectif sectoriel de 1,396 million de tonnes).

Cependant, ce résultat est à relativiser. En effet, l'année 2022 représente plutôt une exception et le résultat positif résulte en première ligne de la crise énergétique et de la hausse conséquente des prix énergétiques qui ont provoqué une forte baisse au niveau de la consommation des clients finaux. Toutefois, ces progrès risquent de s'estomper vu la baisse des prix énergétiques (notamment le gaz) constatée depuis.

Ainsi, le STATEC souligne dans le cadre de ses projections sur l'évolution des émissions sectorielles à l'horizon 2030³ : « *La récente crise de l'énergie a également eu un impact baissier sur la consommation d'énergie et les émissions. **La flambée des prix des énergies fossiles jusqu'à l'été 2022 a favorisé la transition énergétique.** Sur les marchés internationaux, ces prix ont néanmoins retrouvé les niveaux de 2021, ce qui va se répercuter également sur les prix à la consommation.* » (page 24)

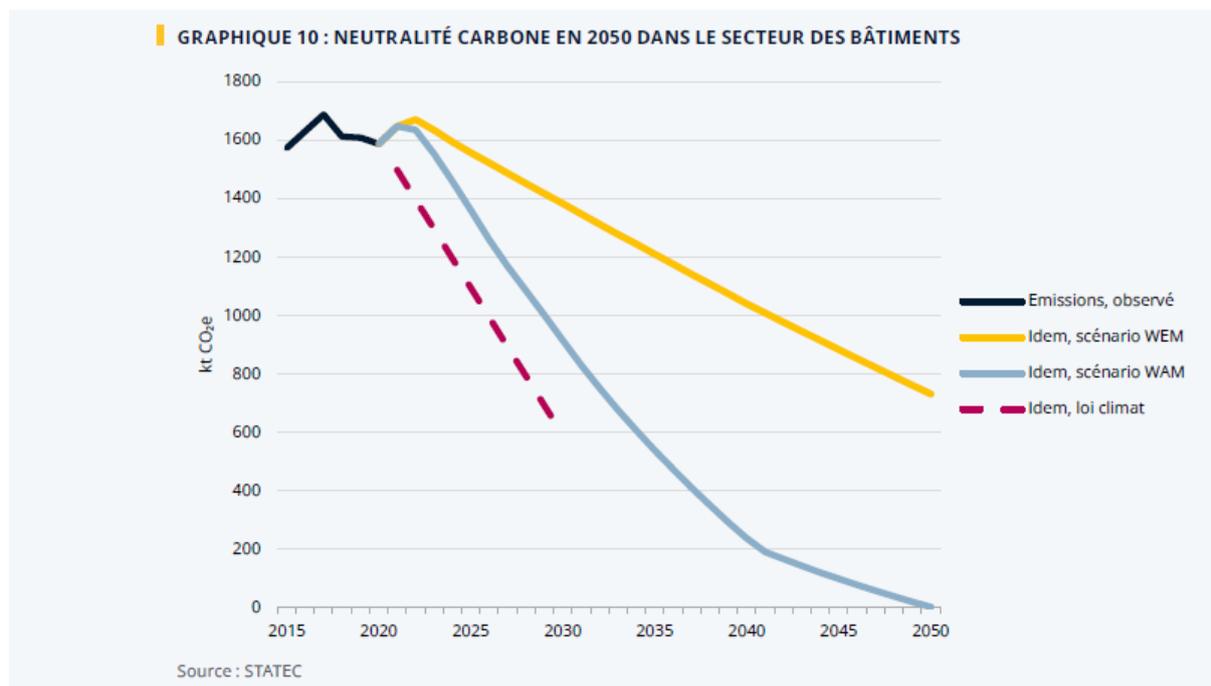
En effet, tandis que le STATEC souligne l'essor des nouvelles technologies plus écologiques (pompes à chaleur, etc.), il note, en ce qui concerne le bâtiment, que « ***l'objectif sectoriel à l'horizon 2030 semble malgré tout être hors de portée : les installations de chaudières à gaz étaient encore très répandues (en 2019 environ 30% des bâtiments achevés) jusqu'à récemment, ce qui implique que les émissions en 2021 étaient de 10% supérieures à la trajectoire-cible.*** » (page 23)

²<https://environnement.public.lu/fr/actualites/2024/03/bilan-gaz-effet-de-serre.html#:~:text=%C3%89missions%20totales&text=Le%20bilan%20d%C3%A9missions,782%20tonnes%20%C3%A9quivalent%20CO2>

³ <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn51-analyse-decarbonisation.html>

En ce qui concerne les projections sur la période 2021-2030, les auteurs notent : « **Selon les projections effectuées, les émissions resteraient supérieures aux émissions allouées sur toute la période, même si 2022-23 serait le point culminant, les émissions baissant ensuite tendanciellement. Malgré une hausse supposée de l'intensité de rénovation, l'impact des rénovations énergétiques serait faible, notamment en raison d'un taux de rénovation qui aurait tendance à baisser.** » (page 23)

Ainsi, **le STATEC projette que le Luxembourg n'arrivera pas à respecter ses objectifs dans ce secteur**, et cela ni avec les mesures existantes ni avec les nouvelles mesures annoncées dans le cadre de l'avant-projet d'actualisation du PNEC.



(page 24)

Si le Luxembourg a respecté sa trajectoire en 2022 ce qui était, entre autres, lié à l'envolée des prix énergétiques, **force est de constater que le secteur des « Bâtiments résidentiels et tertiaires » semble plutôt figurer parmi les secteurs difficiles à décarboner et dans lesquels la réalisation des objectifs visés à l'horizon 2030 ne semble guère évidente.**

Notons d'ailleurs que le bilan provisoire des émissions de GES du Luxembourg en 2023 confirme que le secteur « bâtiments résidentiels et tertiaires » semble confirmer cette hypothèse. Selon les données provisoires de l'inventaire des GES de 2023, ce secteur était responsable de 19,8 % des émissions totales, soit 1.366 milliers de tonnes équivalent CO₂, et se situant ainsi 5,5% au-dessus de l'allocation d'émission pour 2023 fixée par le règlement susmentionné. Cela correspond à une baisse des émissions de ce secteur de seulement 2 % par rapport à 2023, rythme largement insuffisant pour atteindre les objectifs d'ici 2030 !⁴

Par conséquent, au vu des objectifs très ambitieux fixés pour le secteur du bâtiment qui semblent particulièrement difficiles à respecter, il appert indispensable de maintenir, voire d'étendre et de perfectionner le régime d'aides financières pour assainissement énergétique actuellement en place !

⁴ <https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2023.html>

3. Les commentaires de la Chambre des salariés concernant les différents volets des projets sous avis

3.1. Les aides financières pour assainissement énergétique dites « Klimabonus Wunnen »

3.1.1. La prolongation temporaire de certaines majorations

À la suite de l'accord tripartite, la loi de 2022 a introduit, entre autres les deux majorations suivantes qui visent l'accélération de l'assainissement énergétique du parc résidentiel luxembourgeois :

- 1) une augmentation de 30% à 50% du « bonus de remplacement », augmentant les aides financière « Klimabonus » allouées dans le cas du remplacement d'une chaudière alimentée au combustible fossile existante ou d'un chauffage électrique existant combiné à une amélioration de la performance énergétique du système de chauffage par une installation de chauffage basée sur de l'énergie renouvelable (pompe à chaleur, pompe à chaleur hybride et chaudière à bois) ;
- 2) un supplément de 25% (« Top-up ») sur les aides financières « Klimabonus », plafonnées à 62,5% des coûts effectifs pour les mesures d'assainissement, y compris la mise en œuvre d'une ventilation mécanique contrôlée.

Le projet de loi sous avis propose de prolonger lesdites majorations, initialement valables pour les commandes respectivement les demandes d'accord de principe introduites entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 décembre 2023, puis prolongées jusqu'au 30 juin 2024, **pendant une période de 18 mois jusqu'à la fin du régime d'aides « Klimabonus Wunnen » en vigueur en date du 31 décembre 2025.**

Cette prolongation des majorations, quoique limitées dans le temps, nécessite également une extension du réajustement vers le haut, également limité dans le temps, des plafonds des aides (montants en € par m² assaini respectivement par installation) tels que fixés au règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2022 déterminant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 (PRGD sous avis).

Les coûts de ces mesures sont estimés à hauteur de 750.000 respectivement 2.250.000 euros.

La CSL salue la prolongation des majorations précitées.

Cependant, **nous tenons à souligner que les montants finalement accordés aux propriétaires dépendent étroitement des plafonds (aides par m² rénové) fixés au RGD de 2022, plafonds qui n'ont, à part de la majoration temporaire, pas été adaptés depuis le 1^{er} janvier 2022**, date de l'entrée en vigueur du RGD de 2022.

Or, force est de constater que les prix de construction ont fortement augmenté depuis et qu'il s'avère donc nécessaire, à part de la majoration transitoire des plafonds de 25% pendant 18 mois supplémentaires, **de réévaluer le régime et d'introduire une hausse structurelle des plafonds afin qu'ils conservent leur valeur réelle en relation avec les coûts effectifs des travaux d'assainissement.** En réalité, le « top up » de 25%, prolongée par les projets sous avis, **ne représente pas une majoration en termes réels, mais ne comble que l'écart s'étant creusé entre les plafonds fixés en 2022 et l'évolution des prix de la construction.**

Par conséquent, la Chambre des salariés propose :

- 1) **de hausser les plafonds de manière structurelle et permanente** afin qu'ils reprennent leur valeur relative par rapport aux coûts des travaux qui ont fortement augmenté récemment, et qu'ils conservent ainsi leur effet incitatif ;
- 2) **de réfléchir sur l'introduction d'un mécanisme d'adaptation automatique des plafonds** en fonction de l'indice des prix de la construction respectivement en fonction de l'indice spécifique correspondant aux travaux concernés (isolation des murs, toiture,

fenêtres, etc.) respectivement de prévoir une adaptation annuelle en fonction de l'évolution des prix.

Etant donné que le régime « Klimabonus Wunnen » arrive à sa fin au 31 décembre 2025 et que le secteur du bâtiment résidentiel s'avère particulièrement difficile à décarboner et cela d'autant plus dans le contexte actuel des taux d'intérêts élevés et de l'envolée récente des prix de la construction, **notre Chambre tient d'ores et déjà à souligner que la fin du régime actuel ne devrait dans aucun cas être suivie par une baisse, voire une suppression des aides financières. Au contraire, vu les efforts conséquents qui restent à faire, le prochain programme devraient être encore plus ambitieux.**

Cela dit, notre Chambre tient à présenter dans les chapitres qui suivent ses revendications en matière d'aides financières pour assainissement énergétique.

3.1.2. Pour une analyse régulière des bénéficiaires en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques

Tout d'abord, nous tenons à rappeler qu'afin de garantir que le régime d'aides financières en matière d'assainissement énergétique soit efficace et performant et profite à l'intégralité des ménages dont notamment ceux aux revenus plus modestes, **il est indispensable d'effectuer des analyses systématiques et régulières des ménages bénéficiaires et cela notamment en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques** (revenu, etc.).

En outre, nous demandons que cette analyse se fasse de manière transparente et que les résultats soient rendus accessibles de manière régulière au public.

Vu que le revenu n'est pas décisif pour le montant alloué sous le régime du « Klimabonus Wunnen », **une telle analyse pourrait se faire grâce à l'analyse des primes « Top-up social » accordées**, majoration introduite par le biais de la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement et prévoyant une majoration allant jusqu'à 100% des aides « Klimabonus Wunnen ».

Au cas où il s'avérerait que les aides profitent principalement aux couches favorisées de notre société et que le « Top-up social » rate son objectif, **nous demandons que les régimes soient réformés dans les meilleurs délais afin de garantir que l'intégralité des ménages propriétaires aient, indépendamment de leurs capacités financières, accès aux aides nécessaires** afin qu'ils puissent investir dans la rénovation énergétique de leur logement et participer ainsi activement à la transition verte de notre société.

3.1.3. Introduire un mécanisme de préfinancement des aides « Klimabonus Wunnen » (tiers payant)

Le financement des rénovations énergétiques coûteuses représente pour les ménages propriétaires aux revenus moins élevés une barrière financière insurmontable. Pour ces ménages qui n'ont souvent pas accès aux liquidités nécessaires, le préfinancement intégral des travaux d'assainissement énergétique est très dissuasif et cela d'autant plus dans le contexte de la politique monétaire actuelle qui est largement moins accommodante que cela fut le cas durant la dernière décennie.

Dans l'optique d'une transition écologique juste, notre Chambre revendique depuis des années l'introduction d'une prise en charge directe du paiement des factures, sur base de la présentation de devis signé, **jusqu'à concurrence des subventions allouées**, épargnant ainsi aux ménages la charge du préfinancement intégral. Cette manière de procéder aurait l'avantage de garantir un investissement utile et efficace des subventions étatiques accordées et, parallèlement, d'en faire bénéficier le contribuable à ressources faibles de manière équitable et dans la même mesure que tout autre requérant.

Logiquement, notre Chambre a salué que le gouvernement précédent ait annoncé dans le cadre de l'avant-projet d'actualisation du PNEC sa volonté d'introduire un tel mécanisme (Mesure N°309 : Préfinancement dans le cadre du régime d'aides « Klimabonus Wunnen »), décision qui a récemment

été confirmée par le premier ministre du nouveau gouvernement lors du discours sur l'état de la nation 2024.

Vu le contexte monétaire actuel et l'envolée récente des prix de construction qui risquent de peser lourdement sur le taux de rénovation à court et à moyen terme, notre Chambre demande que le mécanisme de préfinancement soit mis en œuvre dans les meilleurs délais.

3.1.4. Pour une extension du cercle des bénéficiaires potentiels du « Top-up social »

Afin de réaliser les objectifs climatiques ambitieux dans le secteur du bâtiment tout en garantissant une transition juste et équitable, **il est indispensable de dynamiser la rénovation énergétique et durable des bâtiments résidentiels dont notamment ceux intégrés par des ménages modestes.**

Dans ce contexte, **notre Chambre a salué l'introduction d'un premier mécanisme d'échelonnement social des aides financières « Klimabonus Wunnen »** à travers l'introduction d'une prime d'amélioration pour assainissement énergétique – le « Top-up social » – par le biais de la loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement, majoration qui a été renforcée à la suite de l'accord de la tripartite.

Ainsi, **le régime actuel prévoit un supplément de prime allant jusqu'à 100%** des aides accordées dans le cadre du régime « Klimabonus Wunnen » au profit des ménages appartenant aux déciles 1-5 en matière de niveau de vie.

Cependant, le coût budgétaire estimé dans le cadre des fiches financières attachées aux projets de l'époque était très modeste (notamment en comparaison aux dépenses liées au régime « Klimabonus Wunnen » traditionnel) ce qui témoigne de **l'impact limité de la mesure.**

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

1) Le « Top-up social » de 100% est uniquement accessible aux ménages aux revenus les plus modestes et diminue jusqu'à 10% pour les personnes proches du plafond d'éligibilité (5^{ème} décile du niveau de vie). Le Top-up moyen se situe donc plutôt autour de 40-50%.

2) Les ménages modestes sont sous-représentés parmi les propriétaires et, selon les auteurs du projet de l'époque, leur *« disposition à réaliser ce genre de travaux est certainement moindre que celle des personnes disposant de revenus plus élevés »*. Ainsi, selon les estimations, seulement 25% des ménages éligibles aux aides « Klimabonus Wunnen » sont effectivement éligibles à cette prime supplémentaire du « Top-up social ».

Ainsi, l'impact de l'échelonnement social est relativement limité étant donné que seule la moitié de la population a accès à cette aide et que les ménages qui auraient théoriquement accès au Top-up maximal ne sont probablement pas propriétaires respectivement ont de toute façon des moyens financiers trop limités. En outre, la majoration accordée diminue très vite avec le niveau de vie du ménage et les ménages appartenant aux déciles 4 et 5 en matière de niveau de vie ne profitent donc que d'une majoration très minimale par rapport aux ménages les plus aisés.

En sus, un ménage appartenant au 6^{ème} décile du niveau de vie reçoit exactement le même montant qu'un ménage appartenant au 10^{ème} décile (respectivement que le ménage figurant parmi les 1% les plus riches).

Au vu de l'envergure du défi qu'est l'accélération de la rénovation énergétique du bâtiment résidentiel qui est indispensable afin de réaliser les objectifs sectoriels à l'horizon 2030, notre Chambre propose d'étendre l'échelonnement social des aides financières « Klimabonus Wunnen » et de promouvoir le volet social du régime par rapport au volet traditionnel à travers une réforme du « Top-up social » visant notamment l'élargissement du cercle des bénéficiaires potentiels et des taux de majoration moyens plus conséquents.

Différentes approches seraient envisageables : (1) une hausse du plafond de revenu pour l'aide maximale, (2) une extension du cercle des bénéficiaires potentiels au-delà du 5^{ème} décile, (3) une

majoration du taux maximal de l'aide au-delà de 100%, (4) l'introduction d'aides supplémentaires accessibles aux ménages modestes, (5) ou une combinaison des différentes mesures précitées.

Vu que le fait que la crise du logement impacte une part de plus en plus importante de la société fait aujourd'hui l'unanimité, **notre Chambre propose de réformer le régime du « Top-up social » afin d'étendre le cercle des bénéficiaires potentiels tout en introduisant un échelonnement social des aides « Klimabonus Wunnen » au-delà du 5^{ème} décile du niveau de vie. Ainsi, on pourrait étendre le cercle des bénéficiaires potentiels jusqu'au 7^{ème}, voire 8^{ème} décile à l'image de l'extension récente du cercle des bénéficiaires potentiels d'un logement en vente abordable respectivement à coût modéré.**

En optant pour une extension du cercle des bénéficiaires, on pourrait également augmenter le taux de « Top-up » moyen en modifiant la formule de calcul afin de faire évoluer le taux de majoration de manière linéaire de 100% pour le premier décile en matière de niveau de vie jusqu'à 10% pour le 8^{ème} décile (au lieu du 5^{ème} tel qu'actuellement le cas).

3.2. La suppression de la majoration temporaire des aides financières pour panneaux photovoltaïques

L'accord tripartite de 2022 a également fixé une majoration de 25% de l'aide financière maximale allouée pour les investissements relatifs à une installation solaire photovoltaïque qui a ainsi été portée à un maximum de 62,5% des coûts effectifs sous condition que le demandeur s'engage à opérer son installation en mode autoconsommation ou dans le cadre d'une communauté énergétique. En même temps, le plafond prévu par le RGD de 2022 a également été augmenté de 25% jusqu'à 1562.5 €/kWc.

Les projets sous avis proposent tout d'abord de temporairement prolonger cette mesure de 3 mois pour toute commande passée au plus tard le 30 septembre 2024. Les coûts de cette mesure sont estimés à hauteur de 375.000 euros.

Cependant, il est proposé de ne pas continuer ce supplément de 25% au-delà de la période transitoire de trois mois. Ainsi, l'aide financière sera ramenée à son niveau initial d'un maximum de 50% des coûts effectifs respectivement à 1.250€/kWc pour les installations commandées à partir du 1er octobre 2024.

S'il est vrai que les installations photovoltaïques se rentabilisent à moyen terme, notre Chambre tient tout de même à souligner que le financement initial constitue pour les ménages modestes un effort financier conséquent. En effet, il est indispensable de les soutenir davantage dans ce processus à travers des instruments comme le préfinancement des aides et le subventionnement plus conséquent des prêts climatiques.

En outre, nous demandons que les simplifications administratives (autorisations, etc.) en matière d'installation de panneaux photovoltaïques telles qu'annoncées lors du discours sur l'état de la nation 2024 soient mises en œuvre dans les meilleurs délais.

4. Pour une réforme du régime des prêts climatiques

En raison des taux d'intérêts élevés et de l'envolée des prix de construction, de plus en plus de propriétaires rencontrent des problèmes à accéder aux prêts nécessaires pour investir dans l'assainissement énergétique de leur logement, problème qui est exacerbé par le fait que le mécanisme de préfinancement continue à faire défaut.

Par conséquent, notre Chambre demande que le régime actuel des prêts climatiques soit réformé afin de donner aux propriétaires modestes plus de moyens pour financer les travaux nécessaires.

Dans le cadre du régime actuel, 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.

Cependant, le régime initialement introduit par le biais de la loi du 23 décembre 2016 a été abrogé récemment par la loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques, réforme ayant introduit, à nos yeux, certaines modifications discutables et regrettables, dont notamment la suppression du prêt climatique à taux zéro accessible aux ménages aux faibles revenus.

Dans le cadre du projet de loi n°7821 relatif aux aides à des prêts climatiques qui était à la base de la loi de 2022, les auteurs stipulaient qu'un prêt à taux réduit de 1,5% serait de toute façon équivalent à un prêt à taux zéro. De plus, selon eux, les statistiques récentes auraient montré que cet instrument n'a été, jusqu'ici, guère utilisé par les ménages qui respectent les conditions socio-économiques nécessaires.

À l'époque, la CSL a souligné dans son avis que les modifications provoqueraient 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.

Ainsi, **la CSL 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.

Or, il va sans dire que la situation a nettement évolué depuis.

Premièrement, en raison de la hausse conséquente des prix de la construction et du revirement conséquent au niveau de la politique monétaire de la BCE qui a entrepris plusieurs hausses conséquentes de ses taux directeurs en 2022 et 2023, force est de constater qu'un taux réduit de 1,5% est aujourd'hui loin d'un prêt à taux zéro et que **les modifications introduites par le biais de la loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques limitent l'accès des ménages moins aisés aux ressources financières nécessaires pour entamer la rénovation énergétique de leur habitation.**

Deuxièmement, en ce qui concerne le succès limité du prêt à taux zéro avant la réforme, il existe différentes approches pour expliquer ce phénomène. En effet, on pourrait suggérer que les ménages qui étaient éligibles pour un prêt climatique à taux zéro étaient mal-informés et n'avaient de toute façon pas la capacité financière requise pour financer de telles rénovations. Toutefois, les changements annoncés au niveau du « Top-up social » et des campagnes d'information (respectivement la création d'une entité nationale d'accompagnement de la rénovation énergétique) pourraient partiellement résoudre ces problèmes et, par conséquent, renforcer l'impact d'une réintroduction du prêt climatique à taux zéro.

Vu les évolutions récentes et en attendant les autres réformes annoncés, nous tenons à réitérer les 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 politique monétaire et économique. Au vu de l'envolée récente des taux d'intérêts et des retards importants qui existent au niveau du remboursement des subventions étatiques par le ministère responsable, **il faudrait** au moins intégralement subventionner les intérêts échus pendant cette phase d'attente ou, mieux encore, **réintroduire, voire élargir 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.**

5. Promouvoir la politique d'information en matière d'assainissement énergétique

Afin de dynamiser le taux de rénovation et de promouvoir une allocation optimale des aides financières, **nous proposons une politique d'information plus active** de la part des services publics, qui ne consiste pas seulement dans la publication des instructions générales sur les dispositifs d'aides, **mais qui, dans la mesure du possible, rende individuellement les bénéficiaires potentiels attentifs aux prestations auxquelles ils peuvent prétendre.**

Ainsi, **nous demandons, entre autres, la création d'une entité nationale d'accompagnement de la rénovation énergétique**, la décarbonation et la mise en œuvre d'installations photovoltaïques pour bâtiments résidentiels (Mesure N° 327 de l'avant-projet du PNEC) qui vise l'accompagnement et l'assistance structurés et complets des propriétaires de bâtiments résidentiels à faible performance énergétique.

6. Conclusion

En conclusion, la CSL marque son accord de principe sur les modifications apportées par ces deux textes tout en appuyant encore sur ses revendications déjà formulées dans le passé.

En effet, si le programme de soutien « Klimabonus Wunnen » prévoit des aides étatiques importantes qui devraient accélérer la transition verte, **force est de constater que certains défis que nous avons déjà soulignés à de nombreuses reprises persistent, et que le financement des rénovations coûteuses continue à souvent représenter une barrière financière insurmontable pour les ménages moins aisés.**

De plus, les données récentes et les projections du STATEC confirment que **le bâtiment résidentiel figure parmi les secteurs qui seront le plus difficiles à décarboner** et où **la réalisation des objectifs** fixés à l'horizon 2030 en matière de réduction des émissions de GES **nécessite des efforts supplémentaires** envisageant une forte dynamisation du taux de rénovation sur la prochaine décennie.

Or, afin de garantir une transition juste, il sera incontournable de créer un programme de soutien permettant à chacun, et notamment aux ménages moins aisés de participer à cet effort sociétal qu'est la transition verte.

L'envolée récente des prix énergétiques et les hausses récurrentes de la taxe carbone risquent d'exacerber le niveau de précarité énergétique parmi les ménages vulnérables et il est, par conséquent, plus important que jamais de garantir que les aides étatiques soient bien conçues et ciblées et permettent in fine à chaque ménage de vivre dans un logement à bonne performance énergétique.

Ainsi, afin de remédier aux défauts du régime actuel, nous demandons :

- **Une analyse régulière, systématique et transparente des bénéficiaires des aides « Klimabonus Wunnen » et du « Top-up social » en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques (dont notamment des conditions de revenu) ;**
- **L'introduction d'un mécanisme de préfinancement (tiers payant) pour les aides financières « Klimabonus Wunnen » et « Top-up social » ;**
- **Un échelonnement social plus conséquent des aides financières à travers une réforme du « Top-up social » qui devrait viser, premièrement, des taux de majoration plus conséquents pour les ménages modestes et, deuxièmement, une extension du cercle des bénéficiaires potentiels au-delà du 5^{ème} décile en matière de niveau de vie ;**
- **Une réforme du régime des prêts climatiques qui est déjà aujourd'hui dépassé par la réalité économique et monétaire et qui n'accorde plus le soutien nécessaire aux**

ménages modestes voulant investir dans l'assainissement énergétique de leur logement ;

- **Une politique d'information encore plus active et l'introduction d'une entité nationale d'accompagnement de la rénovation énergétique.**

Luxembourg, le 8 octobre 2024

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.