



Avis III/33/2021

29 juin 2021

Prêts climatiques

relatif au

Projet de loi relative aux aides à des prêts climatiques et au projet de règlement grand-ducal
1° modifiant le règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; et
2° abrogeant le règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques

Par lettre en date du 7 mai 2021, Monsieur Henri Kox, ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Avis relatif au Projet de loi relative aux aides à des prêts climatiques et au projet de règlement grand-ducal

1° modifiant le règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; et

2° abrogeant le règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques

1. L'objectif de la réforme

1. La loi du 23 décembre 2016 – ci-après la « loi de 2016 » – relative à un régime d'aides à des prêts climatiques visait la promotion et la dynamisation de la rénovation énergétique et durable du parc des logements ayant une ancienneté de plus de 10 ans au Grand-duché de Luxembourg. Afin de faciliter le préfinancement de rénovations énergétiques souvent très coûteuses, deux formules de subvention d'intérêt ont été introduites – le « *prêt climatique à taux zéro* » (PTZ) et le « *prêt climatique à taux réduit* » (PTR).

2. Le **PTZ** est uniquement réservé **aux ménages qui respectent certaines conditions socio-économiques** notamment en matière de revenu et de surface utile d'habitation. Le PTZ ne peut être accordé que pour le préfinancement de la rénovation de la résidence principale et permanente **du demandeur**. Le montant du PTZ est limité à 50.000 euros. Ce prêt est entièrement garanti par l'Etat afin de faciliter l'accessibilité à un prêt bancaire et de réduire les frais liés aux garanties exigées par les instituts financiers. En plus, le ministère du Logement prend en charge l'intégralité des intérêts échus sur le prêt.

3. Le **PTR** peut être accordé à toute personne physique ou morale qui est propriétaire d'un logement âgé de plus de 10 ans situé au Luxembourg **sans aucune condition socio-économique spécifique**. Contrairement au PTZ, le PTR peut aussi être accordé pour préfinancer la rénovation énergétique d'un logement **mis à disposition d'un tiers locataire**. Le PTR est limité à un montant principal de 100.000 euros par logement sur une durée de 15 ans. L'Etat accorde une subvention d'intérêt jusqu'à 1,5% et à concurrence maximale de 10% du montant principal (soit 10.000 euros au maximum). Notons que le taux de subvention ne peut en aucun cas dépasser le taux d'intérêt effectif du prêt.

4. Au vu du premier bilan 48 mois après l'entrée en vigueur de la loi de 2016, le régime d'aides n'a eu qu'un succès très limité. Ainsi, parmi les 26 demandes pour un PTZ, seul 1 dossier a été accordé, 12 ont été refusés, et 10 sont en cours d'instruction. En ce qui concerne le PTR, parmi les 201 demandes introduites, seules 84 ont été accordées, 13 ont été refusées, et 96 sont en cours d'instruction.

5. Selon les auteurs, « *l'échec du régime actuel est notamment dû à la complexité des démarches à accomplir ainsi qu'à la terminologie qui prête souvent à confusion.* »

6. Sans aller dans les détails de la procédure actuelle, **notons que la Chambre des salariés (CSL) est tout à fait d'accord que les démarches à accomplir sont trop complexes et que, par conséquent, nous soutenons généralement les efforts en matière de simplification de la procédure**. Toutefois, nous tenons à relativiser la conclusion des auteurs quant à l'analyse du premier bilan.

7. Ainsi, il nous semble que c'était principalement la formule du PTZ dont le succès était très limité. Cependant, à part de la complexité des démarches, **nous sommes convaincus que le nombre très limité de demandes introduites pour un PTZ est sans doute majoritairement lié au**

manque de capacités financières disponibles aux ménages qui remplissent les critères socio-économiques afin d'avoir droit à un PTZ.

8. En effet, **le remboursement sur 10, voire sur 15 ans d'un prêt contracté pour préfinancer la rénovation énergétique d'une habitation principale peut facilement dépasser les capacités financières des ménages plus modestes** d'autant plus que les gains financiers qui résultent de l'amélioration de la performance énergétique du bâtiment sont loin d'être suffisants pour couvrir les mensualités importantes. D'ailleurs, en raison de la flambée récente des prix immobiliers, même des logements plutôt vétustes peuvent parfois coûter une fortune et il ne reste aux acquéreurs guère de marge financière pour la rénovation énergétique du bien. **Ce constat reste valable même en prenant en compte la subvention d'intérêt d'un PTR respectivement d'un PTZ, voire les aides dites PRIME House.**

9. C'est pour cette raison que notre Chambre a revendiqué à maintes reprises que les aides écologiques PRIME House devraient être échelonnées sur base de critères sociaux afin d'aider les ménages les moins aisés à financer la rénovation énergétique de leur habitation principale et à participer ainsi à l'effort collectif dans la lutte contre le changement climatique.

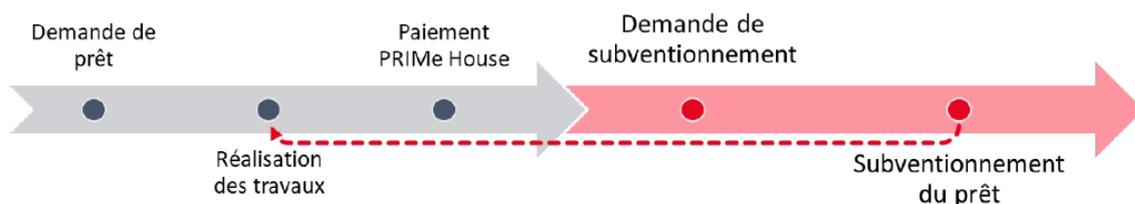
10. En conséquence, la refonte du régime des prêts climatiques devrait non seulement viser une simplification des démarches et de la procédure, **mais également une majoration des aides et subventions financières accordées aux ménages les moins aisés.**

2. L'introduction d'une formule unique et la suppression regrettable du prêt climatique à taux zéro

11. La refonte du régime des prêts climatiques a été fixée dans le cadre du programme gouvernemental. Ainsi, l'accord de coalition du gouvernement actuel stipule : « Afin de stimuler la promotion de l'assainissement énergétique durable de logements existants, les critères du prêt climatique seront adaptés, **de sorte que tous les propriétaires puissent profiter d'un prêt climatique à taux zéro.** Cette nouvelle offre de la banque climatique contribuera à atteindre les nouveaux objectifs climatiques et à réduire en même temps considérablement les dépenses énergétiques. »

12. Ainsi, les auteurs proposent de remplacer le PTR et le PTZ de la loi de 2016 par une seule subvention d'intérêt dénommée « subvention d'intérêt pour prêt climatique ».

13. En plus, les auteurs proposent une simplification de la procédure en reprenant pour la définition des travaux éligibles pour une subvention d'intérêt la liste fixée dans le cadre du régime PRIME House. Ainsi, « la subvention sera accordée uniquement après la décision d'accord d'une aide pour une mesure d'assainissement ou installation technique dans le cadre de la « PRIME House », donc après l'achèvement des travaux », et « en revanche, elle sera accordée rétroactivement à la date de début des travaux, tout en prévoyant une durée maximale de la période pouvant être prise en considération dans ce contexte. »



14. Si notre Chambre soutient évidemment cette simplification de la procédure, nous tenons à exprimer nos critiques quant à l'abolition du PTZ et par rapport à la suppression de toute sorte de majoration des subventions étatiques accordées à des ménages moins aisés.

15. Ainsi, selon l'article 7 du projet de loi, le PTZ serait en fait aboli et le texte propose de tout simplement adapter le PTR actuel tout en supprimant toute condition de revenu. **La nouvelle subvention d'intérêt serait donc accessible à toute personne propriétaire d'un logement sis au Luxembourg sans prise en compte de critères socio-économiques.**

16. En plus, selon l'article 7, (2), du projet de loi, « *le taux de la subvention d'intérêt est limité à 1,5 pour cent sans qu'il puisse dépasser le taux effectif du prêt.* » Les auteurs proposent donc également de reprendre l'envergure de la subvention d'intérêt de l'ancien régime PTR ainsi que le plafonnement du prêt à 100.000 euros et la limitation de la subvention d'intérêt à 10% du montant principal du prêt (donc en l'occurrence un maximum de 10.000 euros). **Au vu de ces propositions, nous regrettons de constater que cette réforme risquerait de limiter davantage les moyens des ménages moins aisés d'investir dans une rénovation énergétique de leur habitation.**

17. Selon le commentaire de l'article 7, (2), les auteurs stipulent que, « *comme les taux d'intérêt des prêts sont actuellement à un très bas niveau, la partie du prêt concerné est ainsi à taux zéro dans la majorité des cas.* » **Nous tenons à signaler qu'il s'agit ici d'une motivation très simpliste. Les taux d'intérêt ne représentent pas du tout des invariables.** Tout au contraire, si les taux d'intérêt ont atteint dans le cadre de la crise du COVID-19 des niveaux historiquement bas, force est de constater que les risques d'inflation provoqués par la reprise post-COVID ont fait récemment augmenter les taux d'intérêt et qu'une subvention jusqu'à 1,5% n'est plus du tout identique à un prêt à taux zéro.

18. En effet, une fois que les taux d'intérêt dépassent les 1,5% (s'ils ne le font pas déjà aujourd'hui), à part de la simplification de la procédure, **cette réforme engendrerait en fait d'un point de vue financier une détérioration par rapport à l'ancien régime** pour les ménages qui remplissent les critères socio-économiques pour avoir droit au PTZ actuel. **D'ailleurs, cette réforme serait également en nette contradiction avec l'accord de coalition précité qui stipule que le régime des prêts climatiques sera réformé « de sorte que tous les propriétaires puissent profiter d'un prêt climatique à taux zéro ». En fait, les auteurs proposent le contraire. Suivant la réforme proposée, dès que les taux d'intérêt dépassent les 1,5%, plus aucun propriétaire ne pourrait profiter d'un prêt climatique à taux zéro.**

19. En plus, selon l'article 9, il est également proposé de reprendre de l'ancien régime PTR que la subvention peut être accordée pour des logements servant comme habitation principale du demandeur, **mais également pour des logements qui sont habités à titre principal et permanent par un tiers locataire.**

20. Ainsi, selon la nouvelle formule unique, un multipropriétaire pourrait profiter à plusieurs reprises d'un PTR afin de rénover plusieurs logements locatifs tout en profitant financièrement à plusieurs reprises (augmentation du loyer, plus-value immobilière,...), tandis qu'il est fortement probable que les propriétaires à revenus bas ne pourraient toujours pas profiter de la formule (même pas pour rénover leur habitation personnelle) vu qu'ils n'auraient pas la capacité financière nécessaire pour rembourser le prêt climatique (même hors intérêts).

21. Si la CSL soutient sans doute la dynamisation de la rénovation énergétique du parc locatif luxembourgeois qui est indispensable d'un point de vue de confort et de la diminution de la consommation d'énergie, **force est de constater que cette formule risque de renforcer le déséquilibre entre multipropriétaires plutôt fortunées et propriétaires à revenus bas.** Or, ce déséquilibre est non seulement inacceptable d'un point de vue d'équité sociale, mais risque également de constituer une entrave majeure à la réalisation de nos objectifs écologiques ambitieux.

22. Si nous soutenons sans doute la simplification et la clarification des démarches, nous ne voyons aucune raison logique pour l'abolition du régime PTZ. Tout au contraire, vu les problèmes indéniables des ménages moins aisés à financer la rénovation énergétique de leur habitation et prise en compte de la nécessité d'accélérer nos efforts en matière

écologique, notre Chambre est d'avis que l'ancien système PTZ devrait être non seulement maintenu, mais même élargi.

23. Ainsi, à titre d'exemple, on pourrait très facilement combiner la simplification des démarches proposée par les auteurs avec le maintien des deux formules PTZ et PTR tout en reprenant pour le PTZ le plafond de 100.000 tel que défini actuellement pour le PTR. Une fois que le ménage concerné n'aurait plus droit au PTZ à la suite d'une amélioration sensible de sa situation de revenu, le montant de la subvention d'intérêt pourrait tout simplement être adapté et réduit à 1,5% du solde restant due à l'établissement financier.

3. L'abrogation intégrale de la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques

24. L'article 14 du projet de loi sous avis propose l'abrogation intégrale de la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques laquelle devrait être remplacée par le nouveau régime proposé..

25. Toutefois, les auteurs ne mentionnent ni dans l'exposé des motifs ni dans le commentaire des articles qu'en ce qui concerne le régime du PTZ, la loi de 2016 a introduit non seulement la garantie de l'Etat et la prise en charge de l'intégralité des intérêts échus sur le prêt dont le montant ne peut dépasser 50.000 euros (présenté ci-dessus dans le cadre du chapitre 1), mais également différents autres éléments qui étaient censés aider les ménages moins favorisés d'un point de vue socio-économique à financer une rénovation énergétique et durable de leur habitation permanente.

26. Entre autres, la loi de 2016 a installé une prime unique en capital à hauteur de 10% du montant principal du prêt (plafonnée à 5.000 euros pour un prêt maximal de 50.000 euros) que le ministère du Logement octroie aux ménages ayant droit au PTZ afin de diminuer le montant global à rembourser.

27. Cependant, à la suite de l'abrogation intégrale par le biais de l'article 14 du projet de loi sous avis, cette prime en capital devrait également disparaître.

28. Or, c'est exactement ce type de prime en capital liée à des critères sociaux dont nous avons besoin pour stimuler l'investissement des propriétaires moins aisés dans la rénovation écologique de leur habitation principale. En effet, outre l'abolition de la prise en charge de l'intégralité des intérêts par l'Etat au profit des ménages modestes, la suppression de cette prime en capital est le deuxième aspect important qui représente une détérioration par rapport au régime actuel.

29. Logiquement, vu nos demandes récurrentes de réformer le régime PRIME House afin de mieux prendre en compte la capacité de financement des propriétaires, nous rejetons l'abolition de cette prime en capital. En plus, nous regrettons que les auteurs n'aient nullement mentionné cet effet secondaire important de la réforme proposée.

30. Contrairement au projet de loi sous avis, nous revendiquons que cette prime unique au profit des ménages les moins aisés soit maintenue, respectivement étendue davantage et intégrée dans le régime dit PRIME House afin de rendre les aides étatiques en matière de rénovation énergétique « progressives ».

4. Conclusion

31. En somme, nous constatons qu'à part de la simplification des démarches et des procédures, l'abrogation du régime du prêt climatique à taux zéro engendrerait une détérioration des différentes subventions dont peuvent profiter les ménages les plus vulnérables afin de préfinancer la rénovation énergétique de leur habitation permanent et principale.

32. En effet, nous ne voyons aucune raison qui légitimerait la suppression du prêt climatique à taux zéro. En plus, nous refusons l'argumentation des auteurs qui stipulent qu'un prêt à taux réduit de 1,5% est identique à un prêt à taux zéro. Ce point de vue nous semble infondé au vu de l'évolution récente des taux d'intérêt. En effet, au lieu de le supprimer, nous demandons l'élargissement du régime du prêt climatique à taux zéro. À titre d'exemple, on pourrait facilement augmenter le plafond du prêt à taux zéro de 50.000 euros à 100.000 euros tout en maintenant les démarches simplifiées telles que proposées par les auteurs.

33. En plus, nous rejetons les dommages collatéraux qui résulteraient de l'abrogation intégrale de la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques telles que la suppression de la prime en capital dont pouvaient profiter les propriétaires ayant droit à l'ancienne formule du prêt climatique à taux zéro. Au contraire, notre Chambre revendique que le gouvernement introduise une majoration des subventions étatiques sur base de critères sociaux afin de donner aux ménages moins aisés les moyens d'investir dans la rénovation énergétique de leur habitation principale et de participer ainsi à l'effort collectif dans la lutte contre le changement climatique.

34. Vu que cette réforme provoquerait du point de vue des ménages vulnérables une dégradation par rapport à l'ancien régime et comme nos demandes récurrentes d'une majoration des aides financières en matière écologique sur base de critères sociaux ont une fois de plus été ignorées, la Chambre des salariés rejette le projet de loi et le règlement grand-ducal sous avis.

Luxembourg, le 29 juin 2021

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.