

A-3519/21-34

Doc. parl. n° 7821



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

du 7 juin 2021

sur

le projet de loi relative aux aides à des prêts climatiques

et sur

le 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 dépêche du 7 mai 2021, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs accompagnant les projets en question, ces derniers visent à revoir complètement le dispositif introduit par la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques.

En effet, ce régime, qui a été mis en place afin de promouvoir la rénovation et l'assainissement énergétique de logements existants par le biais d'aides financières sous la forme de prêts climatiques à taux réduit ou à taux zéro *"n'a pas eu le succès souhaité par le législateur"*. Concernant le prêt à taux zéro, seulement 26 demandes ont été déposées jusqu'à présent. Au niveau du prêt à taux réduit, 206 demandes ont été déposées, dont uniquement 84 dossiers ont reçu une suite favorable. Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, *"l'échec du régime actuel est notamment dû à la complexité des démarches à accomplir"*.

Pour remédier à cette situation, les projets sous avis visent donc à remplacer le régime instauré par la loi précitée du 23 décembre 2016 par un nouveau dispositif relatif aux aides à des prêts climatiques, *"tout en simplifiant les procédures applicables"*.

Les projets soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics étant de nature technique, elle se limitera à présenter ci-après certaines remarques essentielles y relatives.

Examen du projet de loi

Remarques générales

Le régime initial d'aides à des prêts climatiques s'inscrivait dans le cadre du paquet *"Klimabank an nohaltegt Wunnen"*, présenté par le gouvernement le 14 juillet 2016 et visant la promotion à la fois de la construction durable, de l'assainissement énergétique durable des bâtiments d'habitation et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.



La Chambre tient à rappeler à cet égard son avis n° A-2867 du 11 octobre 2016 sur le projet de loi devenu par la suite la loi susvisée du 23 décembre 2016, avis dans lequel elle avait relevé ce qui suit:

"Il est un fait que, malgré les aides financières pouvant actuellement être accordées, destinées à soutenir des projets d'investissement pour l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables, la performance énergétique du parc de logements existants reste très faible. Le taux d'assainissement reste largement au-dessous des attentes. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette réticence vis-à-vis de l'assainissement énergétique est due, d'une part, au coût élevé des travaux afférents (malgré les aides financières publiques), sans retour économique à court et moyen termes, et, d'autre part, à la méfiance à l'égard des nouvelles méthodes et technologies écologiques qui devront encore faire leurs preuves, mais également à une politique d'information insuffisante."

Cette position est toujours valable à l'heure actuelle.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, celui-ci a pour finalité de réformer le régime actuel d'aides financières instauré par la loi précitée du 23 décembre 2016, comme ceci a été annoncé dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018-2023, qui prévoit que:

"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."

La Chambre des fonctionnaires et employés publics craint toutefois que les mesures projetées par les textes sous avis n'aient pas vraiment pour conséquence de réduire considérablement les dépenses énergétiques des ménages souhaitant rénover ou assainir leur logement.

En effet, le projet de loi sous avis se propose de supprimer le régime actuel et d'abroger les dispositions régissant le prêt climatique à taux réduit (article 2 de la loi précitée du 23 décembre 2016) et le prêt climatique à taux zéro (article 4 de la même loi). Ces deux types de prêts seront remplacés par respectivement une "*subvention d'intérêt pour prêt climatique*" et une "*garantie de l'État pour un prêt climatique*".

Or, à l'heure actuelle, toute personne physique, propriétaire d'un logement d'une ancienneté de plus de dix ans, sis au Luxembourg, peut se voir accorder un prêt climatique à taux réduit (à travers une aide financière sous la forme d'une subvention d'intérêt). Par ailleurs, un ménage à revenu modeste, qui procède à une rénovation et à un assainissement énergétique de son logement, peut bénéficier:

- d'une prise en charge intégrale des intérêts échus sur un prêt climatique conclu auprès d'un établissement de crédit ayant au préalable signé une convention avec

- l'État, sans que ce prêt puisse toutefois dépasser le montant de 50.000 euros sur une durée de quinze ans;
- d'une garantie de l'État pour tout le prêt;
 - d'une prime en capital à hauteur de 10% du montant principal du prêt;
 - d'une prise en charge directe par l'État des honoraires du conseiller en énergie jusqu'à concurrence de 1.500 euros.

De l'avis de la Chambre, ce régime est plus favorable que celui qui est projeté (sous réserve des conditions liées au revenu des ménages actuellement applicables au prêt climatique à taux zéro).

À ce stade, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que l'aide à des prêts climatiques vise non seulement à promouvoir la rénovation énergétique durable, mais qu'elle a également pour objet de prévenir la précarité énergétique. En effet, elle s'avère même indispensable pour aider les ménages à très faible revenu à rester à l'abri du risque de la pauvreté énergétique.

La Chambre déplore que les mesures projetées soient moins complètes que celles qui sont actuellement en vigueur, les deux seules composantes du régime d'aides qui restent étant une subvention d'intérêt (sur un prêt climatique de maximum 100.000 euros) et une garantie de l'État (sur un prêt de maximum 50.000 euros).

Elle regrette notamment que le projet de loi prévoit de supprimer l'aide financière sous la forme d'une prise en charge par l'État des honoraires du conseiller en énergie pour l'établissement d'un conseil en énergie, jusqu'à concurrence de 1.500 euros pour le bénéficiaire d'un prêt climatique à taux zéro. Les honoraires et frais relatifs au conseil en énergie – à réaliser obligatoirement pour l'octroi des différentes aides financières dans le cadre des prêts climatiques – constituent certainement une barrière financière importante pour bon nombre de ménages. Le fait de renoncer à l'aide afférente revient finalement à limiter encore plus l'accès au marché du logement – déjà très saturé – pour les ménages.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que les procédures dans le domaine en question soient simplifiées et que les conditions de revenu soient supprimées pour pouvoir bénéficier du nouveau régime d'aides, elle regrette que ce régime soit, somme toute, moins avantageux que le dispositif actuellement en vigueur. En effet, la Chambre estime que le nouveau régime ne permet pas d'atteindre l'objectif des mesures d'aides projetées, qui est la promotion de l'assainissement énergétique.

Examen du texte

Ad article 1^{er}

Selon le commentaire des articles, "*toutes les personnes physiques qui sont propriétaires d'un logement sont éligibles à l'octroi d'une aide sous forme de garantie de l'État*", y compris "*les personnes qui sont emphytéotes du terrain sur lequel est*

construit leur logement et propriétaires de la construction". La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la précision concernant les "*emphytéotes*" devrait figurer dans le corps du texte de la future loi, soit à l'article 1^{er}, point 2^o, qui définit le terme "*demandeur*", soit à l'article 2, qui introduit la garantie de l'État pour un prêt climatique.

Ad article 2

En vertu de l'article sous rubrique, "*une aide sous forme d'une garantie étatique pour un prêt est accordée par le ministre (du Logement)*".

Si la Chambre approuve, quant au principe, l'initiative d'une réforme fondamentale du régime d'aides introduit par la loi précitée du 23 décembre 2016 et surtout la simplification des procédures et démarches applicables, elle rappelle cependant qu'elle estime que les mesures projetées par le texte sous avis sont moins complètes et donc moins favorables pour les demandeurs d'un prêt climatique que celles qui sont actuellement en vigueur. Une aide financière sous la seule forme d'une garantie étatique n'incitera pas les propriétaires à assainir énergétiquement leur logement.

En ce qui concerne le point 3^o, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge, une fois de plus, sur les arguments qui justifient l'exclusion de l'aide pour un logement dont l'autorisation de construire initiale date de moins de dix ans au moment de l'introduction de la demande de l'aide. La Chambre rappelle qu'elle est d'avis que l'objectif de promouvoir l'assainissement énergétique devrait valoir pour tous les logements existants et ne devrait pas être fonction de leur date d'autorisation de bâtir.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que la disposition qui exclut les logements ayant moins de dix ans n'est d'ailleurs pas cohérente avec un autre texte qui vise aussi la promotion de l'assainissement énergétique des logements, à savoir le projet de loi n^o 7763 portant introduction d'un fonds de travaux et modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis. En effet, l'obligation de constitution d'un fonds de travaux pour rénovation énergétique y est prévue pour toute copropriété, même pour les nouvelles constructions. Si la rénovation énergétique d'une nouvelle construction est donc envisageable par le gouvernement dans le cadre dudit projet de loi n^o 7763, pourquoi elle ne le serait pas dans le cadre du projet de loi sous avis?

Ad article 3

L'article 3, paragraphe (1), deuxième phrase, prévoit que, "*en cas de mariage respectivement en cas de partenariat, les deux époux respectivement les deux partenaires doivent signer la demande* (en obtention de la garantie étatique)".

L'emploi incorrect de l'adverbe "*respectivement*" à la phrase précitée mis à part (adverbe qui signifie en effet "*chacun en ce qui le concerne*" ou "*qui concerne, en ordre, chaque personne ou élément par rapport à d'autres*" et qui doit être placé devant les

éléments de la coordination), la Chambre s'interroge sur l'utilité d'imposer, comme règle générale, la signature du formulaire de demande par les deux époux ou les deux partenaires, alors qu'il est possible qu'un seul des deux époux ou partenaires détienne la pleine propriété du logement susceptible de faire l'objet d'un assainissement énergétique. Elle recommande donc de supprimer la deuxième phrase du paragraphe (1) de l'article 3.

Ad article 5

En ce qui concerne la garantie étatique, le montant principal du prêt ne peut dépasser la somme de 50.000 euros. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que ce montant est insuffisant pour couvrir tous les frais d'un assainissement énergétique durable d'un ancien logement et elle propose de prévoir au moins le double pour le montant maximal couvert par la garantie. Dans le cas de la subvention d'intérêt, destinée à financer les mêmes mesures d'assainissement, le montant maximum du prêt est d'ailleurs de 100.000 euros.

Ad Article 7

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi se propose de mettre en place une subvention d'intérêt qui "*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*". De plus, "*pour l'étape de la demande de prêt, un accord du Ministère du Logement n'est plus nécessaire*". Si la Chambre approuve cette dernière mesure, elle regrette cependant que la subvention d'intérêt soit uniquement accordée après l'achèvement des travaux, de sorte que les propriétaires doivent entièrement préfinancer les surcoûts dérivant de la construction ou de l'assainissement de logements durables.

Examen du projet de règlement grand-ducal

Le projet de règlement grand-ducal n'appelle pas de remarques spécifiques de la part de la Chambre.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 juin 2021.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF