

Objet: Projet de règlement grand-ducal instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement (4035MST).

*Saisine : Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures
(3 octobre 2012)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis reconduit, tout en l'amendant, le régime 2008-2012 d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement, lui-même établi par le règlement grand-ducal du 20 avril 2009¹. La structure du nouveau régime, lequel concernera la période 2013-2016, s'inspire en grande partie du régime actuellement en vigueur. Comme son prédécesseur, le nouveau régime vise trois catégories d'aides, à savoir les aides (i) aux nouvelles maisons à performance énergétique élevée, soit les maisons « à basse consommation d'énergie » et les maisons passives, (ii) à l'assainissement énergétique de maisons d'habitation existantes et (iii) aux installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables.

La poursuite du régime d'aides financières pour ces types de logements est une des mesures prioritaires retenues par le Gouvernement à l'issue des travaux menés dans le cadre du « partenariat pour l'environnement et le climat ». En complément au renforcement progressif des exigences en matière de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments d'habitation et les extensions de bâtiments existants ainsi qu'aux efforts menés en matière d'information, de sensibilisation et de conseil, ces incitations financières constituent le principal levier pour assurer une contribution substantielle du secteur des bâtiments d'habitation aux objectifs ambitieux que le Luxembourg devra respecter à l'horizon 2020 en matière de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre et en matière de recours aux sources d'énergie renouvelables (le Luxembourg devant s'assurer, qu'en 2020, 11% de l'énergie consommée provienne de sources renouvelables).

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas à une politique de subsides en matière de logements, estimant que les ménages les moins biens lotis ont, eux aussi, droit à l'accès à des propriétés écologiques et saines. La Chambre de Commerce appelle cependant les autorités à ce qu'un critère de sélectivité sociale soit appliqué à l'octroi de tels subsides. Au-delà d'un seuil de revenu préétabli, une approche favorisant la référence à des standards énergétiques et écologiques minimums ainsi que la mise en place d'un système de malus fiscal afférent doit être privilégiée. Une approche en deux temps, favorisant les subsides moyennant un critère de sélectivité sociale d'une part, et ayant recours à un système de malus fiscal d'autre part, paraît d'autant plus justifiée que les subsides de promotion des énergies renouvelables dans les logements, tels que promus par le règlement grand-ducal sous avis, ont fortement augmenté au cours des dernières années.

Pour ces raisons, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis en tant que mesure transitoire, limitée dans le temps, et sous condition que le présent régime de subventions soit repensé en deux temps à l'avenir.

* * *

¹ Règlement grand-ducal du 20 avril 2009 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables.

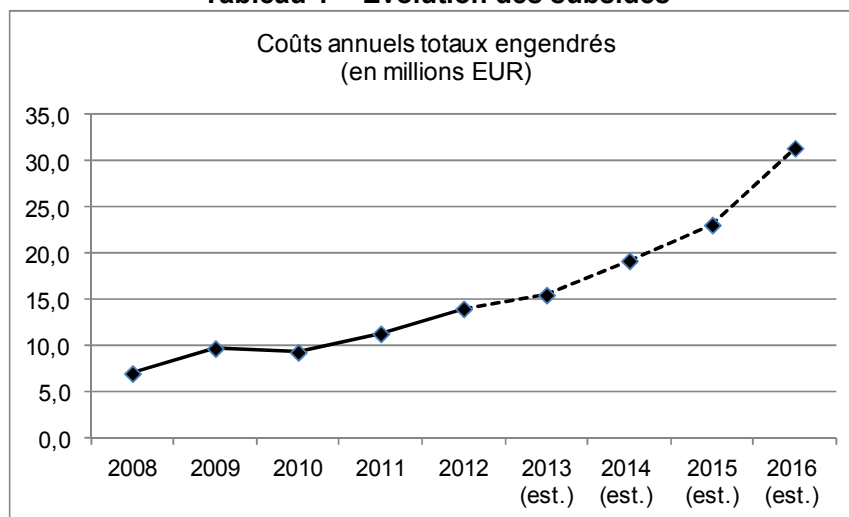
Considérations générales

Avant d'analyser l'avant-projet de règlement grand-ducal à proprement parler, la Chambre de Commerce se permet d'émettre une remarque générale concernant l'arsenal des outils dits de « fiscalité verte » à disposition des autorités publiques afin d'encourager ou, au contraire, de décourager certains comportements d'achat. D'après la Chambre de Commerce, il convient d'effectuer, dans les meilleurs délais, une radiographie de l'ensemble des subsides et aides financières qui existent en matière environnementale, et donc non seulement dans le contexte spécifique des aides au logement. Un tel exercice d'audit pourrait prendre la forme d'un inventaire exhaustif des aides afférentes. Il devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'éco-compatibilité, tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat.

Il pourrait par exemple s'avérer utile d'introduire des valeurs limites pour des produits ou des technologies correspondant à un standard écologique élevé, défini au préalable sur base d'une analyse comparative au niveau international et en concertation avec les opérateurs économiques concernés. Par un effort d'information et de sensibilisation soutenu, le choix du consommateur devrait par la suite être prioritairement dirigé vers les produits de qualité concernée, et ce afin de réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble. Si le consommateur n'adoptait pas ce choix de référence, il pourrait, le cas échéant, être tenu de s'acquitter d'une fiscalité plus élevée (malus fiscal). En matière de logements, un critère de sélectivité sociale pourrait être ajouté à un système de standards minimums et de recours au malus fiscal, ceci afin de permettre aux ménages les moins bien lotis d'accéder à des logements écologiques et sains.

Il s'agit donc d'un changement de paradigme par rapport à la politique actuelle de subsides « arrosage », qui montre certes des résultats positifs en termes de changement de comportement du consommateur, mais qui comporte un coût budgétaire important, comme par exemple dans le seul cadre du présent régime (données réelles 2008-2012 et estimations 2013-2016) :

Tableau 1 - Evolution des subsides



Sources : Estimations subsides 2013-2016 (exposé des motifs) ; subsides 2012 (exposé des motifs) ; subsides 2011 (exposé des motifs et projet de budget 2013) ; subsides 2008-2012 (projets de budgets 2010-2012)

Commentaires des articles

Le commentaire des articles se concentre sur les nouvelles mesures introduites par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Celles-ci ont pour objet non seulement d'induire certains comportements plus éco-responsables (choix de logements de plus petite taille ou de projets d'assainissement plus poussés, par exemple), mais également de limiter les montants des subsides individuels accordés par rapport au régime 2008-2012. La plupart de ces mesures sont louables aux yeux de la Chambre de Commerce, mais elles sont rigoureusement insuffisantes en ces temps de consolidation budgétaire où il incombe au Gouvernement de repenser radicalement son arsenal d'outils dits de « fiscalité verte ».

Art. 4. Nouvelle maison à performance énergétique élevée

Pour cette catégorie de maisons, qui inclut les maisons « à basse consommation d'énergie » et les maisons passives, les taux des aides demeurent identiques par rapport au passé, à la différence notable que la plage de la surface de référence énergétique de la maison individuelle comprise entre 150 m² et 200 m² ne sera plus prise en compte pour le calcul de l'aide financière, de manière à encourager davantage la construction de logements de plus petite taille, ce que la Chambre de Commerce salue.

Néanmoins, aux yeux de la Chambre de Commerce, il semble difficile, en tout cas sur le moyen terme, de vouloir prôner une densité résidentielle accrue et l'évitement d'un mitage du territoire et, en parallèle, de continuer à soutenir à travers ce genre de régime d'aides, les propriétaires, plus aisés, de biens immobiliers de type « maison unifamiliale ». La Chambre de Commerce appelle donc à ce qu'à l'avenir, davantage de cohérence soit opérée entre les objectifs inscrits dans le plan directeur sectoriel « Logement » (PSL) et dans le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, l'*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL)*², d'une part, et les politiques de promotion des énergies renouvelables dans les logements, d'autre part.

Art. 5. Assainissement énergétique d'une maison d'habitation existante

L'article 5 propose de maintenir l'approche de la subvention pour l'assainissement d'éléments de construction individuels de l'enveloppe thermique de la maison, tout en créant des incitations renforcées envers un assainissement plus poussé et intégral, pouvant être réalisé en plusieurs étapes.

Notamment, sous le régime 2008-2012 actuel, les subventions sont allouées par m² de surface assainie pour les différents éléments de construction, sous condition du simple respect de valeurs U minimales³ et donc sans différenciation du résultat global atteint. L'article 5 du projet de règlement grand-ducal sous avis propose de différencier les montants alloués par m² assaini en fonction d'un « standard de performance » atteint après assainissement⁴. Cette approche permet de récompenser les particuliers qui optent pour un

² Par exemple, les objectifs de création et de développement de zones prioritaires pour l'habitat et de centres de développement et d'attraction.

³ La valeur U (autrefois valeur k) est la valeur physique la plus importante sur le plan de la protection thermique. Elle indique la quantité de chaleur qui passe en une heure à travers 1m² de la surface extérieure d'un élément de construction, avec une différence de température de 1°C ou Kelvin (K) entre l'intérieur et l'extérieur. Elle est indiquée en watts par mètre carré et Kelvin (W/m²K). Plus cette valeur est petite, meilleure est l'isolation thermique de l'élément de construction et moins il se perd de chaleur.

⁴ Ces standards de performance se caractérisent par une épaisseur minimale de l'isolant thermique (adaptée en fonction de la conductivité thermique réelle de l'isolant) et, outre cette épaisseur minimale de l'isolant thermique, par des valeurs U devenant progressivement plus ambitieuses. En effet, les valeurs U correspondant aux

assainissement plus poussé d'un élément donné, ce qui paraît censé aux yeux de la Chambre de Commerce mais ce qui pourrait être induit de manière plus simple et moins onéreuse à travers un système de standards énergétiques et écologiques minimums et un système de malus fiscal afférent (et de subsides pour les ménages les moins bien lotis).

A cela s'ajoute la redéfinition du bonus forfaitaire de 20% en cas d'assainissement intégral, tel qu'instauré par le règlement grand-ducal du 20 avril 2009, en le liant dorénavant au respect simultané des deux conditions suivantes :

- L'indice de dépense d'énergie chauffage de la maison après assainissement doit atteindre la catégorie d'efficacité C, B ou A ; et
- Ce même indice doit être amélioré au moins de 2 catégories après l'assainissement énergétique, sur base du certificat de performance énergétique.

Lorsque la réalisation d'une mesure permet d'atteindre la catégorie d'efficacité C, B ou A, le bonus de respectivement 10%, 20% ou 30% est appliqué sur l'ensemble des mesures réalisées sous le projet de règlement grand-ducal sous avis. Pour une mesure d'assainissement énergétique donnée, ce bonus peut être accordé en plusieurs tranches successives, au fur et à mesure que la réalisation de mesures d'assainissement énergétique d'autres éléments de construction de l'enveloppe thermique de la maison mène à une amélioration de la catégorie d'efficacité de l'indice de dépense d'énergie chauffage. Cette double condition crée une incitation à réaliser des assainissements intégraux poussés et permet d'étendre la réalisation des différentes mesures sur une période plus longue, ce qui va dans la bonne direction selon la Chambre de Commerce, du moins en tant que mesure transitoire et en attendant que le présent régime soit repensé radicalement à l'avenir.

Finalement, des plafonds sont proposés au niveau des subventions cumulées relatives à l'enveloppe thermique, afin d'éviter que l'assainissement énergétique de maisons individuelles de très grande surface soit subventionné de manière démesurée, ce dont la Chambre de Commerce se félicite, sous réserve des remarques articulées *supra*.

Art. 7-10. Installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables

Dans le souci de contribuer au respect de l'objectif en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que de l'objectif en matière de sources d'énergie renouvelables, il est proposé, mis à part pour les installations solaires, une augmentation « assez conséquente » des aides financières pour les installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables. L'accent sous le nouveau régime d'aides est dorénavant mis sur la promotion des pompes à chaleur géothermique (article 9) ainsi que des chaudières à granulés de bois / à plaquettes de bois (article 10), ces dernières figurant parmi les options les moins coûteuses pour contribuer au respect des objectifs de réduction de gaz à effet de serre. L'aide financière pour les chaudières à condensation n'est, quant à elle, pas reconduite au-delà du 31 décembre 2012, ce type d'énergie n'étant pas considéré comme renouvelable.

En outre, les aides financières pour la mise en place d'une installation solaire thermique (article 7) sont adaptées suite au « grand succès » que connaissent ces installations actuellement, soit un tiers des dépenses totales sous le régime 2008-2012 selon le commentaire des articles. Les montants maximaux pouvant être accordés dans le cas d'une maison individuelle ont été réduits, alors que le plafond appliqué pour la mise en place

standards III, II et I tels qu'énumérés dans l'article correspondent approximativement aux valeurs requises pour atteindre les catégories d'efficacité C, B, et A (catégorie d'efficacité de l'indice de dépense d'énergie chauffage).

d'une installation solaire thermique de production d'eau chaude sanitaire combinée avec un appoint du chauffage dans une maison à appartements a été augmenté. De plus, une aide forfaitaire supplémentaire de 300 EUR peut être accordée si la mise en place de l'installation solaire thermique se fait conjointement avec le remplacement d'une chaudière de chauffage central existante par une chaudière à bois ou par une pompe à chaleur répondant aux exigences du règlement grand-ducal sous avis. Ainsi, un bonus est dorénavant accordé pour la combinaison d'une installation solaire thermique avec une pompe à chaleur.

Enfin, l'aide à l'investissement pour les installations solaires photovoltaïques (article 8), qui représente également un tiers des montants alloués dans le cadre du régime 2008-2012, a été ramenée de 30% à 20% des coûts effectifs et plafonnée à 500 EUR par kWcrête, de façon à assurer, ensemble avec le tarif d'injection prévu par un futur projet de règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelable, une rentabilité similaire à celle existant fin 2007 au moment où les aides à l'investissement et tarifs d'injection actuellement en vigueur ont été définis.

La Chambre de Commerce est favorable à une politique de promotion des énergies renouvelables de pointe telle que prévue par les présents articles sous revue. Néanmoins, elle est d'avis que des incitants de comportement pourraient être mis en place de manière plus simple et, partant, bien moins onéreuse à travers un système de standards énergétiques et écologiques minimums et un système de malus fiscal afférent (et de subsides pour les ménages les moins bien lotis).

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis en tant que mesure transitoire, limitée dans le temps, et sous condition que le présent régime de subventions soit repensé en deux temps à l'avenir.

MST/TSA