

Objet : Projet de la loi n°7055 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques.

Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution de la loi du # relative à un régime d'aides à des prêts climatiques. (4710CCH)

*Saisine : Ministre du Logement et Ministre de l'Environnement
(5 septembre 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous avis est de créer un régime d'aides financières sous forme de prêt dit « climatique » à taux zéro ou de prêt à taux réduit, afin de soutenir les ménages qui contractent un prêt en vue de l'assainissement énergétique d'un logement ou de l'installation d'équipements techniques valorisant les sources d'énergies renouvelables dans le domaine du logement, et ce afin de promouvoir la rénovation durable des logements d'une ancienneté de plus de dix ans ainsi que la production d'énergie renouvelable. La performance énergétique des logements d'une certaine ancienneté s'avère en effet souvent insuffisante, de sorte que les habitants de ces logements, surtout ceux aux revenus modestes, sont exposés au risque de pauvreté énergétique.

Les aides créées par les textes sous avis seront accordées par le Ministre ayant le Logement dans ses attributions et par le Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

La création de prêts « climatiques » ici avisée fait partie du paquet législatif « Klimabank an nohaltegt Wunnen », qui comprend également la réforme des aides financières dites « Prime House » (projet de loi n°7046¹), la mise en place d'un système de certification de durabilité des nouveaux logements (projet de loi n°7053²) et la création d'un guichet unique pour l'ensemble des aides relatives au logement (projet de loi n°7054³). La Chambre de Commerce remettra un avis sur chacun de ces textes.

Les projets sous avis doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

¹ Projet de loi n°7046 1.) 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.) modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

² Projet de loi n°7053 portant introduction d'une certification de la durabilité des logements et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Projet de règlement grand-ducal relatif à la certification de la durabilité des logements.

³ Projet de loi n°7054 concernant la collecte et la saisie des dossiers d'aides relatives au logement. Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution de la loi du # concernant la collecte et la saisie des dossiers d'aides relatives au logement.

Faits saillants de la réforme

Concernant le prêt climatique à taux zéro

Le prêt climatique à taux zéro sera réservé aux ménages ayant des revenus inférieurs ou égaux aux plafonds de revenu fixé au barème figurant à l'annexe I⁴. De plus, le logement doit avoir plus de dix ans.

Outre l'intégralité des intérêts échus sur le prêt contracté auprès d'un établissement de crédit ayant signé une convention avec l'Etat, ce dernier prendra également en charge les honoraires liés à l'établissement d'un conseil en énergie, préalable requis pour pouvoir bénéficier des aides étatiques pour l'assainissement énergétique d'un logement, et garantira le prêt. Toutefois, les éventuels intérêts de retard restent à charge du ménage. Une prime en capital à hauteur de 10% du montant principal du prêt est également prévue. Cette prime en capital est déduite du montant principal du prêt, de sorte à diminuer le montant à rembourser par les bénéficiaires d'un prêt climatique à taux zéro.

Le montant du prêt ne peut pas dépasser 50.000 EUR sur une durée de quinze ans.

Concernant le prêt climatique à taux réduit

Afin d'inciter le plus grand nombre à assainir son logement, toute personne physique ou morale, propriétaire d'un logement d'une ancienneté de plus de dix ans, peut bénéficier d'un prêt climatique à taux réduit.

Le montant principal du prêt pour un même logement, que ce soit au titre d'un seul ou de plusieurs prêt(s), ne peut pas dépasser le montant de 100.000 EUR, sur une période maximale de quinze ans.

La subvention d'intérêts accordée ne peut pas dépasser 10% du montant du prêt et le taux de la subvention d'intérêts est fixé à 1,5%.

Concernant la procédure de demande

Les demandeurs d'un prêt climatique à taux zéro doivent en premier lieu faire contrôler par le Service des aides au logement du Ministère du Logement qu'ils remplissent les conditions socio-économiques pour l'octroi de cette aide étatique.

Les demandeurs d'un prêt climatique, à taux zéro ou à taux réduit, établissent, avec un conseiller en énergie, un concept d'assainissement énergétique intégral de leur logement.

L'octroi des deux types de prêt climatique étant soumis à la condition que les mesures soient éligibles au régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement⁵ mis en place par le Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, l'Administration de l'Environnement effectue un contrôle préalable du concept d'assainissement. Si le résultat

⁴ A titre d'exemples : plafond de 5.250 EUR pour une personne seule et de 7.000 EUR pour un ménage avec deux enfants.

⁵ Projet de loi n°7046 précité.

est positif, le Ministre ayant le Logement dans ses attributions accorde l'autorisation de conclure un prêt climatique avec un établissement de crédit.

Considérations générales

Concernant les aides au logement en général

La Chambre de Commerce souhaite rendre à nouveau attentive au nombre, de plus en plus important, d'aides visant le logement actuellement en vigueur. Si elle ne remet pas en question l'existence de telles aides financières, elle plaide néanmoins pour la réalisation d'une radiographie de l'ensemble de ces dernières, qu'elles visent l'offre ou la demande, et ce afin d'en évaluer l'efficacité. De plus, avant l'introduction d'un nouveau transfert, la question du maintien d'instruments déjà existants doit être automatiquement posée.

A titre résiduaire, la Chambre de Commerce demande que le site Internet des Ministères du Logement et de l'Environnement propose un tableau récapitulatif des différentes aides et des conditions qui doivent être remplies afin de les obtenir. L'ajout continu de nouvelles aides rend la compréhension de l'ensemble de plus en plus ardue.

Concernant l'introduction d'un prêt à taux zéro

La Chambre de Commerce s'interroge en premier lieu sur les raisons sous-jacentes au retrait du projet de loi n°6583 relative à la promotion du logement et de l'habitat durables, qui proposait notamment de créer un prêt à taux zéro pour l'assainissement énergétique.

Ensuite, bien qu'elle estime l'objectif de cette nouvelle aide louable, à savoir réduire le risque de pauvreté énergétique des ménages à faible revenu, la Chambre de Commerce est perplexe quant à la possibilité d'atteindre ce but avec cette seule aide, en particulier lorsque les taux d'intérêts sont faibles, comme actuellement. Plus le taux du marché sera faible, moins l'effet incitatif sera important.

Enfin, et comme elle l'avait déjà souligné dans son avis sur le projet de loi n°6583 datant du 29 janvier 2014, la Chambre de Commerce estime que les aides au logement énergétiques et écologiques versées aux ménages visent deux buts principaux : atteindre des objectifs environnementaux d'une part, et prévenir la précarité énergétique, d'autre part. Par conséquent, des critères d'octroi trop stricts ou une limitation du cercle des personnes éligibles pourraient décourager les ménages d'entreprendre un assainissement de leur logement et ainsi réduire les investissements. Afin que le Luxembourg puisse respecter les délais et objectifs, internationaux notamment, fixés en matière de protection de l'environnement, une masse critique de ménages potentiellement bénéficiaires doit être atteinte, et ce grâce à une large diffusion de ce type d'aides. En outre, de par la rénovation et l'assainissement de leurs logements, les ménages soutiennent l'activité économique, et ce notamment dans les secteurs de l'écoconstruction et des écotecnologies.

S'agissant du prêt à taux zéro, la Chambre de Commerce remarque que sont introduites des conditions d'octroi restrictives :

- le ménage ne doit être ni propriétaire, ni copropriétaire, ni usufruitier, ni emphytéote ou titulaire d'un droit de superficie d'un autre logement au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger ;

- le logement pour lequel l'aide est demandée doit servir d'habitation principale et permanente au ménage ;
- le ménage doit répondre aux conditions de revenu ;
- le logement doit répondre aux conditions de surface ;
- les conditions, à l'exception de celle relative au revenu, doivent être respectées pendant un délai d'au moins dix ans, sous peine de restitution de l'aide.

S'agissant des conditions liées à la surface, la Chambre de Commerce estime que le montant des aides allouées doit être fixe, peu importe la surface habitable. Toutefois, si le souhait est d'introduire une aide proportionnelle à la taille de l'habitation, la Chambre de Commerce souhaite qu'un plafond de superficie soit établi, au-delà duquel l'aide ne pourra plus s'accroître. Par ce biais, il s'agit d'orienter la demande vers des habitations durables mais à la surface limitée afin d'accroître la densification.

En ce qui concerne la condition de ne pas être propriétaire d'un autre logement, il en découle que le logement pour lequel l'aide est demandée doit servir d'habitation principale et permanente au ménage. Par conséquent, les propriétaires qui donnent un nouveau logement à haute performance énergétique en location ne pourront pas bénéficier du régime d'aides, ce qui exclut un nombre non négligeable d'unités d'habitation, ce que la Chambre de Commerce regrette.

Enfin, l'obligation quant au respect de ces conditions pendant une période de dix ans semble excessive puisqu'en cas de vente du logement endéans cette période, le bénéficiaire doit restituer l'aide, alors que l'habitation conservera son statut de logement à haute performance énergétique, ce dont profitera le futur propriétaire.

La Chambre de Commerce se félicite toutefois que, comme elle l'avait préconisé dans son avis relatif à la proposition de loi n°6830 modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, de prévoir des exceptions. Ainsi, si une personne bénéficiaire du prêt quitte le logement avant le délai de dix ans, le Ministre ayant le Logement dans ses attributions peut dispenser totalement ou partiellement cette personne du remboursement de l'aide prise en charge par l'Etat, si celle-ci fait valoir des raisons de santé, de force majeure, familiales ou financières. Le Ministre devra tenir compte de la durée d'occupation et de la situation familiale. Une dispense de la condition d'occupation pour une durée maximale de deux ans peut également être accordée par le Ministre en cas de demande motivée pour des raisons familiales ou professionnelles, ou en raison de travaux de transformation ou de rénovation substantiels nécessitant que le bénéficiaire quitte le logement pendant les travaux. Au vu de la forte mobilité caractérisant le marché du travail luxembourgeois, la Chambre de Commerce regrette que les raisons professionnelles ne fassent pas partie de la liste des motifs pour lesquels le bénéficiaire peut quitter le logement avant la fin du délai de dix ans, sans remboursement de l'aide.

Concernant la procédure de demande

L'octroi d'un prêt climatique étant soumis à un contrôle préalable du concept d'assainissement par l'Administration de l'Environnement, la Chambre de Commerce préconise l'instauration d'un délai maximal au terme duquel l'Administration doit avoir émis un avis circonstancié et motivé.

Concernant les documents à remettre au Ministre ayant le Logement dans ses attributions, dans une seconde étape

Alors que l'article 15 alinéa (5) du projet de règlement grand-ducal prévoit que, dans le cas du prêt à taux zéro, « [l]e demandeur remet un certificat de l'établissement de crédit lui ayant accordé un prêt », l'article 3 alinéa (5) indique que, dans le cas d'un prêt à taux réduit, « [l]e demandeur remet [...] une copie du contrat de prêt certifié par l'établissement de crédit lui ayant consenti le prêt ».

Dans un souci de cohérence et de simplicité, la Chambre de Commerce préconise que le même document soit requis, en l'occurrence une copie certifiée du contrat de crédit, pour les deux types de prêt.

Concernant les conventions entre l'Etat et les établissements de crédit

Les projets sous avis étant destinés à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'état d'avancement des conventions entre les établissements accordant des prêts climatiques et l'Etat.

Concernant la fiche financière

Bien qu'elle salue l'insertion d'une fiche financière dûment détaillée, la Chambre de Commerce s'interroge sur les taux d'intérêts privilégiés pour les prévisions d'évolution des prêts à taux zéro. Si les taux d'intérêts sont très faibles actuellement, une hausse de ces derniers pourrait en effet avoir un impact non négligeable sur les coûts de ces nouvelles aides, et par conséquent sur les finances publiques. Elle se serait donc attendue à ce que quelques scénarios alternatifs se basant sur des taux d'intérêts plus élevés soient étayés.

Commentaire des articles du projet de loi

Concernant l'article 2

Selon l'article en question, le montant principal du prêt pris en considération pour un même logement ne peut pas dépasser le montant de 100.000 EUR dans le cas d'un prêt à taux réduit, sur une période maximale de quinze ans, et la subvention d'intérêts accordée ne peut pas dépasser 10% du montant principal du prêt. Le taux de la subvention d'intérêts est fixé à 1,5%.

Or, si le ménage contracte un prêt de 100.000 EUR sur 15 ans, la partie des intérêts qui est subventionnée par l'Etat (1,5%) va dépasser les 10.000 EUR sur les 15 ans. Donc, dans certains cas, l'Etat ne subventionnera pas jusqu'au terme du contrat de prêt. La Chambre de Commerce s'interroge sur les obligations qui incombent aux établissements de crédit, par exemple en termes d'information. Si ces derniers se doivent d'avertir le client quand la subvention d'intérêts cesse, des mécanismes complexes devront être développés afin d'identifier le moment où l'exigibilité des intérêts est transférée de l'Etat vers le client.

Concernant l'article 3

La 10^e condition devant être remplie afin de bénéficier d'un prêt climatique à taux zéro est que « [...] le financement des mesures d'assainissement ou des installations

techniques ne peut pas être réalisé entièrement par les propres moyens financiers du demandeur ». Or la Chambre de Commerce s'interroge sur les moyens de contrôle mis en œuvre afin d'évaluer si cette condition est remplie ou non.

Commentaire des annexes

Concernant l'annexe I

Tout d'abord, la Chambre de Commerce constate que le titre de l'annexe I fait référence à l'article 5 : « Barème de revenu prévu par l'article 5 (1) ». Or c'est l'article 6 (1) du projet de règlement grand-ducal sous avis qui renvoie à l'annexe I. La Chambre de Commerce demande que cette erreur soit corrigée.

En outre, selon l'article 1^{er} du projet de loi sous avis, un « ménage » est défini comme « *une personne vivant seule ou un groupe de plusieurs personnes vivant ensemble dans le logement* ». Selon cette définition, une personne vivant seule est considérée comme un ménage (sans enfant). Or la Chambre de Commerce constate que les deux tableaux de l'annexe I contiennent deux catégories distinctes : « personne seule » et « ménage sans enfant » avec des montants différents. Par conséquent, certains bénéficiaires, en l'occurrence une personne vivant seule et sans enfant, peuvent entrer dans deux catégories. La Chambre de Commerce demande que cette incongruité soit supprimée.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CCH/DJI