

N° 7938¹⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

relative aux aides individuelles au logement

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(25.7.2023)

Le projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement (ci-après le « Projet »), et ses amendements (ci-après le « Projet amendé »), sous avis constituent ensemble le deuxième¹ des deux projets de loi actuellement en cours de législature en vue de la refonte complète de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement² (ci-après la « loi modifiée de 1979 ») qui a été annoncée dans l'accord de coalition 2018-2023. Le Projet et le projet de loi n°7937 relative au logement abordable prévoient ainsi ensemble l'abrogation de la totalité des chapitres de la loi modifiée de 1979, à l'exception du chapitre 2sexies relatif à la certification de la durabilité des logements. Ce dernier restera en vigueur pour faire l'objet d'une réforme axée sur la durabilité à un moment ultérieur.

Le Projet amendé est accompagné d'un projet de règlement grand-ducal – qui fait également l'objet d'une série d'amendements – qui entend arrêter les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement. Ce projet de règlement grand-ducal prévoit l'abrogation de l'ensemble des règlements d'exécution de la loi modifiée de 1979 qui se rapportent aux aides individuelles au logement.

Avec le Projet amendé sous avis, l'objectif du Gouvernement est de réformer le système des aides individuelles au logement de la loi modifiée de 1979. Il s'agit d'aides dont le but est de favoriser l'accès des ménages aux logements du marché privé. La réforme envisage de faire profiter un plus grand nombre de personnes physiques des aides à mettre en place, avec des nouveaux montants et plafonds plus avantageux qui soutiendraient davantage les familles monoparentales et les familles avec enfants. La réforme ne concerne en revanche pas les aides pour la construction d'ensembles de logements subventionnés par l'Etat, ni les aides pour la gestion locative sociale (GLS), qui font actuellement l'objet d'une refonte via le projet de loi n°7937 relative au logement abordable.

En bref

- La Chambre de Commerce reconnaît que des critères de sélectivité sociale doivent rester les critères de référence pour l'octroi des aides individuelles au logement. Pour rester attractif, elle considère cependant que le Luxembourg devrait favoriser davantage l'accessibilité au logement pour des jeunes actifs qui débutent leur carrière professionnelle.
- Face aux fortes augmentations des loyers et aux grandes difficultés d'accession à la propriété sur le marché immobilier pour des ménages modestes suite à la hausse des taux d'intérêt, elle peut, dans les conditions actuelles, approuver l'augmentation des montants et l'élargissement du cercle des bénéficiaires pour la plupart des aides. Elle plaide néanmoins pour une réévaluation objective de ces conditions en cas de changement notable des taux d'intérêt.
- Elle estime que la hausse du taux de recours effectif aux aides parmi les ménages éligibles doit être la priorité des autorités. Elle regrette dans ce contexte que le Projet amendé analyse parfois insuffisamment les raisons derrière les taux de recours actuels à certaines aides très faibles.

1 Le second est le projet de loi n°7937 relative au logement abordable.

2 Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N°16 du 27 février 1979)

- Elle s'oppose à la suppression envisagée du complément de prime pour frais d'architecte et d'ingénieur-conseil.
- Elle accueille très favorablement l'introduction d'un supplément de « prime compensatoire conjoncturelle » dont des acquéreurs peuvent bénéficier temporairement en cas d'acquisition d'un logement nouvellement construit.
- Elle salue grandement l'introduction de la prime pour la création d'un logement intégré et propose que les autorités communiquent exhaustivement sur la disponibilité de cette nouvelle aide.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal et les amendements sous avis, sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

D'après son article 1^{ier}, le Projet amendé sous avis a pour objectifs de : (1) promouvoir l'accès à un logement du marché locatif privé, (2) promouvoir l'accès à la propriété immobilière pour des personnes à revenu modéré et (3) promouvoir l'amélioration, la transformation, la rénovation, l'assainissement et la création de logements.

Le Projet amendé sous avis constitue un dossier d'envergure et transversal qui est aussi lié à d'autres initiatives législatives. Un objectif majeur de la réforme est ainsi de regrouper dans un seul et même texte de loi l'ensemble des aides individuelles au logement qui sont actuellement prévues par plusieurs lois distinctes.

D'une part, le Chapitre 4 du Projet amendé reprend la majorité des dispositions de la loi du 8 juin 2022 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques³. D'autre part, au sein de son Chapitre 2, le texte reprend en grande partie les articles de la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer⁴. Cette loi a été le résultat d'une introduction anticipative des sections du Projet par rapport à la subvention de loyer, une mesure qui avait été retenue dans l'accord tripartite qui fût signé le 31 mars 2022. Avec l'adoption du Projet amendé sous avis, il est ainsi prévu que les deux lois précitées seront abrogées pour centraliser les aides en une seule loi.

Depuis le dépôt du texte initial en décembre 2021, il convient par ailleurs de noter que le Projet a fait l'objet de trois⁵ séries d'amendements gouvernementaux. Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce précise qu'elle souhaite se prononcer par rapport au texte coordonné, tel qu'il résulte de l'ensemble des amendements apportés au Projet.

3 Loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques (Mémorial A – N°286 du 15 juin 2022)

4 Loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer (Mémorial A – N°396 du 26 juillet 2022)

5 Une première série d'amendements gouvernementaux a été déposée en date du 20 mai 2022 suite à la signature de l'accord tripartite du 31 mars 2022. Une deuxième série d'amendements gouvernementaux a ensuite été déposée en date du 26 septembre 2022 dans le contexte de l'introduction anticipative de la réforme de la subvention de loyer. Finalement, une troisième série d'amendements gouvernementaux a été déposée en date du 22 juin 2023 suite à l'annonce d'un paquet de mesures par le Gouvernement en date du 20 juin en vue de soutenir le secteur de la construction.

Appréciation des projets sous avis :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le logement et la hausse des prix immobiliers constituent depuis de nombreuses années un sujet central du débat socio-économique du Grand-Duché et le logement apparaît constamment dans le top 3 des défis nationaux identifiés par les ménages dans le cadre de l'enquête « Politmonitor ».

Pour améliorer la situation et répondre à la demande qui restera vraisemblablement dynamique à l'avenir, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide avant tout en faveur d'une politique du logement qui vise à augmenter significativement l'**offre de logements** sur le marché privé. À ses yeux, la solution doit notamment se situer au cœur même du marché du logement. En parallèle, elle reconnaît que cette approche doit être complétée par des mesures supplémentaires pour maintenir la cohésion sociale. Une voie prioritaire à concrétiser sans attendre est la hausse de l'offre du parc public de logements locatifs subventionnés, mais la Chambre de Commerce comprend que l'**accès des ménages aux logements du marché privé** doit aussi être favorisé moyennant des aides individuelles. Elle insiste cependant pour que ces aides individuelles soutiennent les ménages à revenu modeste sur base de critères ciblés de sélectivité sociale, et ce pour sauvegarder l'efficacité globale des aides. Il faut éviter au maximum un subventionnement général de la demande et donc le risque que les aides soient *in fine* absorbées par le marché à travers des augmentations des loyers et des prix.

La Chambre de Commerce ajoute que le défi du logement représente une préoccupation majeure pour les entreprises qui, en plus du volet social, s'inquiètent des impacts sur l'**attractivité** du Grand-Duché. Une récente enquête de la Chambre de Commerce⁶ a ainsi démontré que la **difficulté d'accès-sibilité au logement** constitue un des points faibles de la compétitivité du territoire luxembourgeois selon les entreprises. Il en résulte que de plus en plus d'employeurs du secteur privé demandent aujourd'hui des mesures additionnelles et proposent aussi activement des idées pour accroître la capacité du pays à attirer des talents.

D'un côté, certaines entreprises souhaitent mettre des **logements (de fonction) locatifs** à disposition de leurs salariés selon différents modèles et elles demandent la mise en place d'un cadre réglementaire propice pour de telles initiatives, y compris d'un point de vue fiscal. Un cas de figure est par exemple des entreprises qui sont propriétaires des surfaces et de leurs locaux / installations (zones mixtes, zones d'activités économiques, etc.) et qui souhaiteraient faire construire des logements au-dessus ou à

⁶ Chambre de Commerce du Luxembourg (2022), « Baromètre de l'Économie – S2 2022 – Thématique : Élections 2023 », Octobre 2022. (Lien)

proximité de leurs immeubles pour les proposer à des salariés. D'autres entreprises seraient en revanche plus intéressées par la location d'unités d'habitation pour les mettre ensuite à disposition des employés. Dans les deux cas, différents modèles seraient envisageables pour la mise à disposition, qui pourrait être soit permanente, soit temporaire, dans le but de faciliter dans un premier temps l'arrivée de certains profils au Luxembourg. À ce stade, les coûts élevés et l'absence d'un cadre réglementaire favorable (législation d'urbanisme, cadre fiscal, etc.) font en revanche en sorte que peu d'entreprises concrétisent des projets en ce sens. À titre d'exemple, d'après une étude du STATEC⁷, seulement 0,3% des salariés bénéficiaient en 2018 d'un logement de fonction en tant qu'avantage en nature.

D'un autre côté, la création d'aides ou de dispositifs fiscaux⁸ qui soutiennent temporairement et de façon ciblée des **jeunes actifs** qui débutent leur carrière professionnelle au Luxembourg pourrait être une alternative. Souvent, les jeunes actifs qualifiés disposent d'un revenu net annuel qui se situe juste au-dessus des plafonds d'éligibilité de nombreuses aides au logement. Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce considère par ailleurs que ce débat pourrait aussi être étendu aux **étudiants** qui poursuivent un parcours d'études supérieures au Luxembourg et qui sont confrontés à des difficultés sur le marché locatif. À ce jour, des étudiants qui résident au Luxembourg, et qui n'ont pas de revenu, ne sont ainsi pas éligibles à la subvention de loyer par exemple⁹.

Globalement, la Chambre de Commerce reconnaît que les **critères de sélectivité sociale basés sur le revenu** d'un ménage doivent rester le critère de référence de la politique des aides au logement pour garantir le caractère ciblé des mesures. Face aux problèmes de manque de main-d'œuvre grandissante, elle estime cependant qu'il faut également davantage tenir compte des **enjeux d'attractivité** et s'interroger aujourd'hui collectivement comment le pays pourrait favoriser l'accessibilité au logement notamment pour des jeunes talents moyennant des aides / mesures fiscales ciblées ou ponctuelles.

La Chambre de Commerce reconnaît qu'il s'agirait là d'une nouvelle dimension de la politique du logement et elle est consciente qu'il faut mener en amont un débat approfondi sur ces questions et leurs impacts. À cet égard, elle se félicite par ailleurs de la récente ouverture que le Gouvernement a introduite par des amendements au niveau du projet de loi n°7937¹⁰ relative au logement abordable et qui constitue aux yeux de la Chambre de Commerce une base intéressante pour mener un tel débat public avec la participation de l'ensemble des parties prenantes. D'après son analyse, cette nouvelle ouverture permettrait à des employeurs privés de créer des sociétés d'impact sociétal avec un capital social constitué à 100% de parts d'impact en vue de créer des logements abordables locatifs pour les salariés éligibles, et les sociétés d'impact sociétal seraient par ailleurs éligibles aux aides à la pierre de l'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES PAR RAPPORT AUX AIDES PREVUES PAR LE PROJET AMENDE

Le Projet amendé sous avis prévoit 3 types d'aides distincts qui sont décrits au sein de 3 chapitres différents : (1) les aides à la location d'un logement, (2) les aides à la propriété d'un logement ainsi que (3) les aides à l'assainissement énergétique d'un logement. Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce commente successivement les modifications qui sont opérées par le Projet amendé sous avis par rapport à la situation actuelle.

I. Aides à la location d'un logement

À l'heure actuelle, la loi modifiée de 1979 prévoit 2 aides à la location d'un logement : (1) l'aide au financement d'une garantie locative et (2) la subvention de loyer. Le Projet amendé sous avis ne procède pas à l'introduction d'une nouvelle aide et maintient ces 2 aides à la location, en reprenant

⁷ STATEC (2019), « *Un salarié sur quatre bénéficie d'avantages en nature, mais le poids de ces avantages dans la masse salariale reste marginal* », Regards N° 06/2019, mai 2019.

⁸ Dans le cadre de ses propositions pour les élections législatives, l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) propose par exemple d'étudier l'introduction d'une prime mobilité-logement pour les jeunes travailleurs (Lien).

⁹ Ceci est différent en France par exemple, où des étudiants locataires peuvent demander une aide au logement auprès de la caisse d'allocations familiales (CAF), même s'ils n'ont pas de revenu.

¹⁰ Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7937 sur le site de la Chambre des Députés.

une grande majorité des dispositions actuelles de la loi modifiée de 1979. Néanmoins, quelques modifications sont quand même apportées.

1) *Aide au financement d'une garantie locative*

La loi modifiée de 1979 prévoit que dans le cas où une personne ayant l'intention de louer un logement à usage d'habitation sur le marché locatif privé ne peut pas fournir au bailleur les fonds propres nécessaires au financement d'une garantie locative¹¹ prévue dans le contrat de bail, l'État est autorisé à encourager l'accession à la location dudit logement en accordant une aide pour soutenir le financement de la garantie locative. En pratique, l'État s'engage à verser le montant exigé de la garantie locative au bailleur, en cas d'appel à la garantie. Néanmoins, le versement d'une garantie génère une obligation de remboursement pour le locataire¹² concerné qui devra restituer la somme.

Le Projet amendé sous avis apporte principalement 2 adaptations. En premier lieu, il est arrêté que le **taux d'effort**¹³ consacré au paiement du loyer doit être inférieur à 50% du revenu mensuel de la communauté domestique (contre 40% dans la loi modifiée de 1979). Dans un deuxième temps, **les conditions / les limites de revenus** fixées en fonction de la composition de la communauté domestique sont aussi revues. Ainsi, les plafonds d'éligibilité (ANNEXE I) sont adaptés et élargis de manière à rendre éligible 50% des communautés domestiques.

La Chambre de Commerce note que d'après la réponse à la question parlementaire n°7019¹⁴, 16 demandes de garantie locative auraient connu une suite favorable en 2021. La Chambre de Commerce regrette que les auteurs n'aient pas davantage commenté le taux de recours très faible à cette aide et le succès très marginal de ce dispositif. Elle se demande en particulier dans quel mesure les ménages éligibles sont aujourd'hui effectivement conscients de la possibilité de pouvoir demander cette aide.

Étant donné que l'aide au financement d'une garantie locative n'a qu'un impact marginal sur le budget de l'État, la Chambre de Commerce peut approuver les adaptations de l'aide qui sont prévues par le Projet amendé sous avis. Elle se demande néanmoins si le faible recours à l'aide n'a pas une origine plus structurelle et elle doute fortement qu'un simple élargissement des conditions de revenu et du cercle des ménages potentiellement éligibles va résoudre le fond du problème.

2) *Subvention de loyer*

La subvention de loyer constitue une aide étatique versée mensuellement dont l'objectif est de soutenir financièrement les ménages à revenu modeste qui louent un logement sur le marché locatif privé. Dans l'accord tripartite signé le 31 mars 2022 (ci-après, l'« Accord tripartite »), une adoption anticipative des principaux éléments de la réforme de la subvention de loyer prévue par le Projet amendé sous avis avait été retenue. Aujourd'hui, c'est donc la loi modifiée du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer¹⁵ qui sert de base légale à l'octroi de cette aide.

À l'époque, la loi modifiée précitée du 22 juillet 2022 a repris les éléments essentiels du Projet sous avis, à savoir la redéfinition¹⁶ de la méthode de calcul de l'aide, l'élargissement¹⁷ de l'éligibilité au niveau de vie médian, ainsi que la révision à la hausse des montants. Conformément à l'Accord tripartite, et en comparaison avec la version initiale du Projet sous avis, les **conditions d'éligibilité** et les

11 Souvent, la garantie locative se monte à 3 mois de loyer.

12 Le locataire s'engage à épargner le montant total de la garantie locative sur une période de 3 ans.

13 De façon générale, le taux d'effort en logement désigne le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible d'un ménage. Il peut se définir par plusieurs indicateurs, comme le prix moyen / médian du logement rapporté au revenu moyen / médian, comme le loyer moyen / médian du logement rapporté au revenu moyen / médian, ou comme le rapport entre les dépenses pour le logement et le revenu disponible d'un ménage.

14 Lien vers la question parlementaire n°7019 sur le site de la Chambre des Députés.

15 Loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer (Mémorial A – N°396 du 26 juillet 2022)

16 Avant, le montant de la subvention de loyer était calculé d'après un loyer national de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage et prenant en considération les besoins théoriques minimaux par type de ménage au Grand-Duché de Luxembourg. Avec la loi modifiée du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer, une nouvelle formule pour le calcul de cette aide a été introduite, une formule qui tient compte de limites de revenu qui sont fixées en fonction de la composition de la communauté domestique du demandeur de l'aide.

17 Dans sa version initiale, le projet de loi n°7938 comptait ainsi augmenter le cercle des personnes éligibles en prenant comme référence le niveau de vie médian, tout en autorisant pour un taux d'effort maximal plus élevé auprès du locataire (taux d'effort maximal autorisé de 50%, au lieu de 40%).

montants ont été revus pour être encore davantage plus favorables pour les locataires à revenu modeste¹⁸. Dans le cadre de la procédure législative, les autorités ont ensuite finalement déposé des amendements gouvernementaux¹⁹ pour reprendre la version élargie des conditions d'éligibilité et des montants décidés dans l'Accord tripartite et pour aligner le texte du présent Projet amendé sous avis à la loi modifiée du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer.

La Chambre de Commerce renvoie à son avis²⁰ sur le projet de loi n°8000B²¹ relative à une subvention de loyer (devenu la loi du 22 juillet 2022 précitée).

D'après les données les plus récentes de l'Observatoire de l'Habitat, les loyers annoncés des appartements auraient, en termes réels, augmenté de +6,8% entre le 1^{er} trimestre 2022 et le 1^{er} trimestre 2023. Dans le même temps, le nombre d'annonces de location portant sur des appartements a enregistré une forte baisse de -24% sur la période citée.

Compte tenu de la situation extrêmement tendue sur le marché locatif et sachant que les ménages locataires sont traditionnellement particulièrement touchés par des taux d'effort élevés²² en lien avec l'occupation de leur résidence principale, la Chambre de Commerce peut approuver les parties du Projet amendé sous avis qui se rapportent à la subvention de loyer.

Pour résoudre durablement les tensions, la Chambre de Commerce estime cependant qu'il est crucial d'augmenter l'offre locative sur le marché du logement dans les meilleurs délais, en arrêtant notamment un paquet de mesures favorisant l'investissement locatif privé dans la création de nouveaux logements. En parallèle, la Chambre de Commerce ajoute qu'à ses yeux, le vrai problème de la subvention de loyer ne semble pas résider dans des conditions d'éligibilité trop restrictives, mais plutôt dans le fait que les ménages effectivement éligibles à l'aide y ont insuffisamment recours (voir graphique n°1).

Graphique n°1 : Recours effectif à la subvention de loyer par les ménages locataires

	<i>Nombre de ménages aidés</i>	<i>Nombre estimé de ménages éligibles</i>	<i>Taux de recours</i>
2016	1.090	18.600	5,9%
2017	1.873	18.600	10,1%
2018	4.433	33.000	13,4%
2019	5.636	33.000	17,0%
2020	6.541	33.000	19,8%
2021	7.146	36.000	19,8%

Source : Question parlementaire n°5817²³ du 22 février 2022.

La Chambre de Commerce souligne donc que l'augmentation du taux de recours à cette aide devrait être la priorité des autorités. Elle se demande s'il s'agit d'un problème de notoriété de l'aide auprès des ménages éligibles. D'après la réponse à la question parlementaire n°7074²⁴, le nombre mensuel de demandes d'une subvention de loyer a nettement augmenté depuis l'adoption de loi modifiée du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

18 Le montant maximal de la subvention de loyer ainsi été augmenté de +33% pour l'ensemble des communautés domestiques. Par ailleurs, le plafond de revenu pour l'obtention du montant maximal de la subvention de loyer a été augmenté de +18% pour toutes les communautés domestiques.

19 Une deuxième série d'amendements gouvernementaux a été déposée en date du 26 septembre 2022 dans le contexte de l'introduction anticipative de la réforme de la subvention de loyer.

20 Avis 6071MLE de la Chambre de Commerce du 31 mai 2022.

21 Dossier parlementaire du projet de loi n°8000B relative à une subvention de loyer.

22 Observatoire de l'Habitat (2021), « Evolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019 », Note n°27 de l'Observatoire de l'Habitat, octobre 2021.

23 Voir : <https://www.chd.lu/fr/question/23179>

24 Voir : <https://www.chd.lu/fr/question/24594>

II. Aides à la propriété d'un logement

À l'heure actuelle, la loi modifiée de 1979 prévoit de nombreuses aides individuelles destinées aux (futurs) propriétaires d'un logement, que ce soit pour (1) l'acquisition, (2) la construction ou (3) l'amélioration d'un logement. L'on peut citer en particulier :

- a. La garantie de l'Etat (acquisition, construction, amélioration)
- b. La prime d'acquisition / la prime de construction (acquisition, construction)
- c. La prime d'épargne (acquisition, construction)
- d. La prime d'amélioration (amélioration)
- e. Le complément de prime pour frais d'architecture et d'ingénieur-conseil (construction, amélioration)
- f. L'aide pour aménagements spéciaux au profit de personnes à mobilité réduite (amélioration)
- g. La subvention d'intérêt (acquisition, construction, amélioration)
- h. La bonification d'intérêt (acquisition, construction, amélioration)
- i. L'aide financière pour le certificat « LENOZ » de durabilité d'un logement (acquisition, construction, amélioration)

Le Projet amendé sous avis propose, au-delà de l'adaptation même de certaines aides qui sont maintenues, certains **grands changements notables** en ce qui concerne les aides à la propriété d'un logement.

Une *première* modification concerne l'abolition projetée du **complément de prime pour frais d'architecture et d'ingénieur-conseil** que des bénéficiaires²⁵ d'une prime de construction, respectivement d'une prime d'amélioration, peuvent toucher. D'après l'exposé des motifs du Projet amendé, cette abolition se justifierait par le cercle très restreint des bénéficiaires²⁶. Sont exclues du bénéfice de cette prime les personnes qui acquièrent un logement en copropriété, les acquéreurs d'un terrain, ou encore les personnes ayant acquis un logement abordable subventionné par l'Etat. Si la Chambre de Commerce ne peut nier que cette aide a seulement connu un succès mitigé jusqu'à présent, elle se montre tout de même très réservée à l'idée de l'abolir complètement. L'aide s'adresse actuellement notamment à des (futurs) propriétaires de maisons unifamiliales, mais la Chambre de Commerce ne saura donner son aval à la suppression d'une aide qui incite au recours à des architectures et des ingénieurs-conseils dans le contexte actuel. Il s'agit là d'acteurs dont le niveau d'activité est d'ores et déjà fortement impacté par la perte de dynamisme du marché des nouvelles constructions résidentielles.

Une *deuxième* changement se rapporte aux 2 aides en intérêts de la loi modifiée de 1979, à savoir la **subvention d'intérêt** et la **bonification d'intérêt** que des ménages peuvent demander s'ils ont contracté des dettes en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement. Le Projet amendé sous avis propose de fusionner les 2 aides en un seul dispositif d'aide mensuelle dénommé « subvention d'intérêt », une simplification que la Chambre de Commerce accueille favorablement.

Une *troisième* nouveauté, qui est accueillie très favorablement par la Chambre de Commerce, a ensuite trait à l'introduction d'une nouvelle aide, à savoir une **prime de création d'un logement intégré**. Un propriétaire, par exemple d'une maison unifamiliale, pourra y avoir recours pour cofinancer des travaux de transformation en vue de la création d'une nouvelle unité d'habitation.

Une *quatrième* modification plus substantielle concerne ensuite l'introduction d'un « **pot d'aides en capital** ». L'idée de ce pot est d'instituer un montant maximal (35.000 euros) qu'un bénéficiaire peut toucher à titre individuel sous formes de différentes aides, conformément au principe d'individualisation des aides. Ces aides, dont les montants dépendent pour chaque demande du revenu et de la composition de la communauté domestique, peuvent le cas échéant concerner plusieurs logements successifs. Si un bénéficiaire n'a pas encore atteint le plafond légal du montant maximal de 35.000 euros, il pourra donc à nouveau introduire une demande pour une ou plusieurs primes de son choix. Ce « **pot d'aides en capital** » et le montant maximal de 35.000 euros concernent dans l'ensemble 3 aides : (1) la prime

²⁵ Voir à ce sujet la section 4 du règlement grand-ducal modifié 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.

²⁶ D'après les chiffres de l'exposé des motifs, le nombre annuel moyen de dossiers de demande pour cette aide s'est monté à 84 sur la période 2012-2020, tandis que le nombre moyen d'accords s'est chiffré à 21.

d'accession à la propriété, (2) la prime d'épargne et (3) la prime d'amélioration. Un bénéficiaire pourra librement répartir ce montant entre ces 3 aides. La Chambre de Commerce salue cette modification qui non seulement constitue une avancée en termes d'individualisation des aides accordées par l'Etat, mais offre aussi davantage de flexibilité à un demandeur éligible en fonction de sa situation personnelle.

En *cinquième* lieu, le Projet amendé sous avis procède à une adaptation de **la condition d'habitation principale et permanente** qu'un demandeur doit respecter pour l'obtention de certaines aides au logement. La condition existe actuellement sous 2 formes pour les aides à la propriété d'un logement. Soit l'octroi de l'aide est assujéti à la condition que le demandeur occupe le logement concerné en tant que résidence principale pendant une durée minimale de 10 ans²⁷, le non-respect étant source d'une obligation de remboursement. Soit la réception de l'aide est simplement assujéti à la condition qu'elle soit exclusivement utilisée pour l'acquisition / l'amélioration d'une habitation principale²⁸. Pour l'obtention d'une aide, le Projet amendé sous avis propose maintenant de prévoir une condition d'habitation principale et permanente uniforme avec une durée d'habitation obligatoire de 2 ans, et ce pour l'intégralité des aides à la propriété d'un logement (cf. chapitre 3 du Projet amendé). Le non-respect de ce délai minimum entraîne toujours une obligation de remboursement à charge du bénéficiaire. La Chambre de Commerce peut approuver cet ajustement de la durée d'habitation requise, une durée d'habitation minimale de 10 ans n'étant tout simplement plus appropriée au regard du nombre croissant de divorces et des souhaits de mobilité et flexibilité de nombreux travailleurs. Par ailleurs, la Chambre de Commerce salue expressément que le Projet amendé offre une plus grande flexibilité au propriétaire du logement concerné, en introduisant sous certaines conditions une **possibilité de location partielle du logement** pendant la durée d'habitation minimale obligatoire de 2 ans.

Enfin, le Projet amendé sous avis ajuste certaines conditions générales relatives aux aides individuelles au logement. Ainsi, le revenu dont il sera tenu compte lors de l'examen des demandes est le **revenu net** (et non plus le revenu imposable) de la communauté domestique, une harmonisation et une simplification que la Chambre de Commerce ne peut que saluer. En parallèle, le Projet amendé sous avis propose la suppression des **critères de surface utile d'habitation en m² (SUH)** que les logements des demandeurs doivent respecter pour la réception de certaines aides. Pour l'éligibilité à la prime d'acquisition / de construction, à la subvention d'intérêt ou encore à la prime d'amélioration, la réglementation actuelle²⁹ fixe ainsi des intervalles³⁰ en termes de m² pour des maisons / appartements. La Chambre de Commerce approuve aussi cette suppression, étant donné que les prescriptions en termes de taille minimale pour les logements semblent dépassées. Le Luxembourg connaît en effet une diminution de la taille moyenne des ménages, et de nombreux citoyens s'intéressent de plus en plus à des logements de taille plus modeste face à la flambée des prix immobiliers. S'y ajoute que de telles tailles minimales trop importantes peuvent par ailleurs potentiellement décourager une augmentation de la densité de construction.

A. Garantie de l'Etat

Dans le cas où une personne physique ne peut fournir aux organismes prêteurs des garanties propres jugées suffisantes par ceux-ci pour pouvoir contracter un prêt hypothécaire en vue de l'acquisition, de la construction ou de l'amélioration d'un logement servant d'habitation principale et permanente, l'Etat est autorisé à se porter garant pour le remboursement d'un prêt hypothécaire selon les conditions et limites déterminées par la loi. Actuellement, le **montant maximal** qui peut être pris en charge par la garantie étatique se monte à environ 200.000³¹ euros. Le Projet prévoyait de relever ce montant

27 Ceci est actuellement le cas pour les aides à la propriété suivantes : la prime d'acquisition, la prime de construction et la subvention d'intérêt.

28 Ceci est actuellement le cas pour les aides à la propriété suivantes : la garantie de l'Etat, la prime d'amélioration, la bonification d'intérêt et la prime pour des aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap.

29 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 (Mémorial A – N°92 du 12 mai 2011)

30 À savoir un intervalle de 65 – 140 m² pour une maison individuelle et 45 – 120 m² pour un logement en copropriété. Ces surfaces peuvent être augmentées en fonction de la composition du ménage.

31 18.750 euros correspondant au nombre 100 de l'indice de synthèse des prix de la construction établi par le STATEC.

maximal à environ 257.000³² euros, et la dernière série d'amendements propose d'augmenter le montant maximal à environ 278.000³³ euros.

En dehors de la hausse du montant maximum de la garantie, le Projet amendé sous avis prévoit additionnellement (1) de revoir les conditions d'épargne requises pour déterminer un effort d'épargne un peu plus exigeant des demandeurs³⁴, (2) d'introduire une limite de revenu, (3) de préciser le déroulement de la procédure d'appel à la garantie de l'Etat et (4) d'ancrer dans la loi une obligation d'information pour les banques.

La Chambre de Commerce salue les modifications que le Projet amendé sous avis propose d'apporter au niveau de la garantie de l'Etat. Elle ne peut qu'espérer que cette mesure permettra de contribuer à redynamiser le segment des nouvelles constructions sur le marché immobilier national, le niveau de transactions sur ce segment étant en train de chuter de façon dramatique.

Dans ce contexte, elle se demande par ailleurs si les décideurs pourraient compléter les modifications projetées, en instituant temporairement une **majoration encore plus importante** de la garantie de l'Etat pour le cas spécifique où un acquéreur achète un nouveau logement vendu en état futur d'achèvement (VEFA).

B. Aides à l'accession à la propriété d'un logement

Au sein du Projet amendé sous avis, la section des aides à l'accession à la propriété d'un logement englobe 3 aides : (1) la prime d'accession à la propriété, (2) la prime d'épargne et (3) la subvention d'intérêt.

1. Prime d'accession à la propriété (inclus dans le « pot d'aides en capital »)

Au sens de la loi modifiée de 1979 actuellement en vigueur, un demandeur d'aide qui veut devenir propriétaire d'un logement sur le marché privé peut être soit éligible à la prime d'acquisition, soit à la prime de construction. Ces aides poursuivent l'objectif d'offrir un capital de départ à des ménages acquéreurs à faible revenu. Le Projet amendé sous avis prévoit maintenant leur **fusion** en une seule prime d'accession à la propriété.

Dans la fiche financière jointe au Projet dans sa forme initiale, les auteurs y présentent, pour la période 2010-2020, les données relatives (1) au nombre de primes de construction et d'acquisition accordées et (2) aux montants totaux des primes de construction et d'acquisition versées. Ce portrait statistique met en exergue que le nombre de primes accordées et les montants versés auraient suivi une tendance baissière sur ces 10 ans. D'après les auteurs, cette tendance s'expliquerait d'une part par la forte croissance des prix des logements sur cette période, mais d'autre part également par le fait que les conditions de revenu et le montant des primes ne sont plus appropriés aux niveaux de prix du logement d'aujourd'hui. Suivant la fiche financière, les montants des primes n'auraient plus été adaptés depuis 2010 et une prime de construction ou d'acquisition s'élevait en moyenne à 5.000 euros en 2020. Ces conditions font, selon les auteurs, que l'aide sous objet ne remplit aujourd'hui plus vraiment son rôle d'aide substantielle au « capital de départ » des ménages à revenu modeste.

Pour répondre à cette évolution, le Projet amendé sous avis propose notamment (1) une **augmentation moyenne des primes maximales** de 25% par rapport au niveau actuel et (2) un ajustement des limites de revenu pour **élargir le cercle des bénéficiaires** potentiellement éligibles au décile 4 du niveau de vie.

Une autre adaptation concerne la **majoration de l'aide**, qui est appliquée selon le type³⁵ de construction du logement. Pour un logement en copropriété ou une maison en rangée, une prime accordée serait ainsi augmentée de 40% (contre 30% actuellement), ce afin de promouvoir une densification de la

32 24.000 euros correspondant au nombre 100 de l'indice de synthèse des prix de la construction établi par le STATEC.

33 26.000 euros correspondant au nombre 100 de l'indice de synthèse des prix de la construction établi par le STATEC.

34 C'est-à-dire une épargne régulière et constante pendant une période d'au moins 3 ans auprès d'un établissement de crédit. Le solde du compte d'épargne doit augmenter d'un montant net de 1.000 euros par an pendant une période d'au moins 3 ans précédant la date de la demande.

35 À l'heure actuelle, la prime accordée est majorée de +15% s'il s'agit d'une maison jumelée, et de +30% pour un logement en copropriété.

construction de logement. Enfin, avec la dernière série d'amendements que le Gouvernement a déposée pour soutenir le secteur de la construction³⁶, l'introduction d'un supplément de « **prime compensatoire conjoncturelle** » a aussi été retenue. Ainsi, en cas d'acquisition d'un logement nouvellement construit et qui n'a pas été occupé antérieurement, la prime d'accession à la propriété d'un bénéficiaire sera augmentée d'un supplément de 20.000 euros si la date de l'acte authentique de vente a lieu entre la période allant de la date d'entrée en vigueur de la présente loi et le 31 décembre 2024.

Sachant que le nombre de primes accordées et les montants versés présentent une tendance à la baisse, la Chambre de Commerce approuve les modifications que le Projet amendé sous avis propose au niveau de cette aide. En particulier, elle se félicite notamment de l'initiative du Gouvernement quant à l'introduction de la prime compensatoire conjoncturelle, qui constitue une aide très ciblée envers les ménages à revenu modeste et qui vise simultanément à contribuer spécifiquement à la relance de la demande sur le marché des nouvelles constructions résidentielles.

En parallèle, si la Chambre de Commerce peut approuver l'élargissement du cercle des ménages éligibles à l'aide, elle se demande à quel point la baisse du nombre de primes accordées pourrait aussi simplement s'expliquer par un faible recours à l'aide par les ménages effectivement éligibles. Elle regrette dans ce contexte que la documentation du Projet amendé sous avis ne présente pas d'analyse en ce sens.

Enfin, si la Chambre de Commerce peut soutenir la majoration de la prime d'accession à la propriété pour des logements construits selon des formes d'habitation qui nécessitent moins de surfaces foncières, elle donne à considérer qu'une majoration d'une aide au logement est loin d'être suffisante pour œuvrer en faveur de l'augmentation de la **densité de la construction**. À ses yeux, le vrai problème se situe au niveau des prescriptions urbanistiques, car un nombre important de PAG communaux imposent toujours la construction de logements relativement spacieux, y compris dans les nouveaux PAG « mouture 2011 ». Il serait notamment important d'inciter les communes urbaines à réviser les coefficients de densité afin qu'elles fassent preuve de plus de courage à cet égard.

2. Prime d'épargne (inclus dans le « pot d'aides en capital »)

En vue d'encourager des demandeurs d'aides au logement à épargner, l'Etat peut actuellement accorder au bénéficiaire d'une prime d'acquisition / prime de construction également une prime d'épargne. Cette dernière prime peut atteindre un montant maximal de 5.000 euros. D'après la documentation du Projet amendé, seulement 10% des bénéficiaires d'une prime d'acquisition / prime de construction remplissent actuellement également les conditions en termes d'effort d'épargne pour avoir accès à une prime d'épargne.

Le Projet amendé sous avis maintient la prime d'épargne, et l'éligibilité à cette aide restera également liée à l'éligibilité à la prime d'accession à la propriété. Ainsi, l'élargissement du cercle des ménages éligibles à la prime d'accession à la propriété impacte indirectement également l'éligibilité à la prime d'épargne. Toutefois, les conditions d'octroi restent principalement les mêmes qu'actuellement. Le Projet amendé sous avis arrête seulement des modifications mineures concernant le mode de calcul³⁷ de la prime, mais le montant maximal de la prime restera figé à 5.000 euros.

La Chambre de Commerce peut approuver les modifications de faible envergure qui sont apportées au niveau de cette aide.

3. Subvention d'intérêt (incluant l'ancienne bonification d'intérêt)

Le Projet amendé sous avis retient le principe que des personnes, qui ont contracté un prêt hypothécaire auprès d'un établissement de crédit en vue de la construction ou de l'acquisition d'un logement, peuvent avoir accès à une aide en intérêt, à savoir la **subvention d'intérêt** dans sa nouvelle forme. Le taux de la subvention d'intérêt est fixé suivant la formule et les paramètres de calcul prévus à l'annexe IV du Projet amendé, sans que le taux de la subvention puisse dépasser le taux plafond fixé

36 Voir : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2023/06-juin/20-kox-fayot-delles-mesures-construction.html

37 D'après l'article 18, « [l]a prime d'épargne est égale à 10 pour cent de l'accroissement d'épargne par année calendrier sur le compte d'épargne investie dans le financement du logement. Pour chaque bénéficiaire, la prime est limitée à 500 euros par année calendrier et peut être obtenue pour une période maximale d'épargne de 10 ans précédant la date à partir de laquelle les avoirs épargnés sont investis dans le financement du logement. ».

à 3%³⁸. La subvention d'intérêt est calculée sur base des intérêts à échoir en fonction du tableau d'amortissement prévu à l'annexe V du Projet amendé. Pour le calcul de la subvention, un prêt hypothécaire est pris en considération jusqu'à concurrence d'un certain montant.

Dans la fiche financière jointe au Projet dans sa forme initiale, les auteurs y présentent les données relatives aux montants qui ont été liquidés sous forme de subvention / bonification d'intérêt, de même que les statistiques relatives au nombre de paiements qui ont été effectués. Les données font état d'une diminution tendancielle du montant des aides en intérêt accordées entre 2001 et 2020 et montrent une chute très marquée du nombre de paiements pour la bonification d'intérêt.

Pour répondre à cette évolution et à la croissance des prix du logement, le Projet amendé sous avis propose d'abord d'ajuster le **montant maximum à subventionner**, c'est-à-dire le montant maximal d'un prêt hypothécaire qui sera pris en considération pour le calcul de subvention. Actuellement, les prêts ne sont pris en considération que jusqu'à un montant de 175.000 euros pour le calcul, peu importe la composition du ménage. Avec la version actuelle du Projet suite à la dernière série d'amendements que le Gouvernement a déposée pour soutenir le secteur de la construction, ce montant serait maintenant porté à 200.000 euros. Les ménages avec enfants bénéficieraient d'une majoration du montant de 20.000 euros, mais le plafond serait fixé à 280.000 euros.

En second lieu, les **conditions de revenu** pour devenir éligible seraient également ajustées pour rendre éligibles tous les ménages jusqu'au décile 4 du niveau de vie. Enfin, au total, chaque personne bénéficiaire aurait droit à un total de 300 paiements mensuels pouvant concerner plusieurs logements, sans toutefois être simultanés.

La Chambre de Commerce salue la simplification de la législation par le biais de la fusion des 2 aides en intérêt et elle peut approuver les modifications que le Projet amendé apporte au niveau de cette aide, notamment au vu de la baisse du nombre de paiement et des montants en aides versés. Elle ne peut qu'espérer que ce soutien ciblé au pouvoir d'achat immobilier (montant maximum à subventionner, élargissement du cercle des bénéficiaires) se traduira positivement et produira aussi les effets escomptés bénéfiques concernant le niveau d'activité du secteur de la construction.

C. Aides à l'amélioration d'un logement

Au sein du Projet amendé sous avis, la section des aides à l'amélioration du logement englobe 4 aides : (1) la prime d'amélioration, (2) la subvention d'intérêt, (3) la prime pour aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap et (4) la prime de création d'un logement intégré.

1. Prime d'amélioration (inclus dans le « pot d'aides en capital »)

L'article 12 de la loi modifiée de 1979 actuellement en vigueur autorise le Gouvernement à accorder des primes en vue de l'amélioration de logements anciens à des propriétaires d'un logement, à condition que ce logement constitue leur habitation principale et permanente. Il s'agit d'une aide qui a pour objectif de favoriser la conservation du parc immobilier existant, en apportant un soutien financier à des propriétaires qui désirent investir dans des travaux visant à améliorer les conditions d'habitabilité, de salubrité et de sécurité des logements existants. Les travaux effectués sont, sauf exception, seulement éligibles à une prime d'amélioration s'ils sont effectués dans un logement d'une ancienneté d'au moins 15 ans. Actuellement, la prime d'amélioration ne peut dépasser la somme totale de 10.000 euros par personne bénéficiaire. Ce montant maximal peut être versé en plusieurs tranches et peut concerner plusieurs logements.

Les auteurs proposent de maintenir cette aide. En sus, le texte amendé sous avis envisage de reformer la prime d'amélioration, notamment au vu des conditions du marché du logement, mais aussi en raison de la très forte évolution des prix de construction et de rénovation. À noter que les dispositions initiales relatives à la prime d'amélioration ont aussi été adaptées après la signature de l'Accord tripartite.

Une *première* nouveauté du Projet amendé sous avis est qu'il introduit un nouveau type de prime d'amélioration, faisant en sorte que 2 primes différentes coexisteront après l'entrée en vigueur de la

³⁸ Dans sa forme actuelle, le taux de la subvention d'intérêt est fixé suivant le revenu et la situation de famille du demandeur, et le taux peut se chiffrer entre 0,575% et 2,45%. La bonification d'intérêt peut se cumuler avec l'avantage de la subvention d'intérêt, sans pour autant que le taux effectif du prêt respectivement le taux plafond de 3% puisse être dépassé.

future loi : (1) une prime d'amélioration pour la réalisation de travaux de rénovation ou de transformation de son logement, et (2) une nouvelle prime d'amélioration pour assainissement énergétique, qui constitue un supplément³⁹ à l'aide financière accordée dans le cadre du régime « *Klimabonus Wunnen* ». En ce qui concerne l'éligibilité, le Projet amendé sous avis propose encore une fois d'élargir le **cercle des bénéficiaires** potentiellement éligibles au décile 4 du niveau de vie. De plus, l'ancienneté minimale requise pour un logement éligible est diminué à 10 ans.

Méthodologiquement, le montant des primes d'amélioration sera dorénavant déterminé en fonction d'un **pourcentage** d'un montant donné. Pour la prime d'amélioration normale, le montant correspondra à un pourcentage (plafond maximum de 40%) du montant total des factures se rapportant directement aux travaux éligibles. Concernant la prime d'amélioration pour assainissement énergétique, le montant correspondra à un pourcentage (plafond maximum de 100%) du montant de l'aide financière accordée dans le contexte du régime « *Klimabonus Wunnen* ». Dans les 2 cas, le pourcentage relatif donné sera calculé en fonction du revenu et de la composition de la communauté domestique du demandeur de l'aide, conformément aux formules arrêtées dans l'annexe du Projet amendé sous avis.

La Chambre de Commerce salue les modifications que le Projet amendé sous avis propose d'apporter quant à la prime d'amélioration. Elle reconnaît en effet pleinement l'importance de l'amélioration du parc immobilier existant et elle est bien consciente que les coûts de la construction ont connu une croissance très dynamique au cours des dernières années. D'après le STATEC, ces coûts ont augmenté rapidement depuis 2019 et auraient connu une croissance annuelle record de +15,0 % en 2022.

Par ailleurs, elle se félicite également de la volonté affichée des autorités de soutenir encore davantage des ménages à faible revenu qui ne disposent pas toujours des moyens financiers nécessaires pour faire face aux coûts d'un projet d'assainissement énergétique de leur logement. Néanmoins, la Chambre de Commerce se demande pourquoi les autorités optent à cette fin pour la création d'une nouvelle aide, en l'espèce la nouvelle prime d'amélioration pour assainissement énergétique. Cette nouvelle aide ne constituera en effet rien d'autre qu'une majoration socialement ciblée d'une autre aide déjà existante, à savoir l'aide « *Klimabonus Wunnen*⁴⁰ ». La Chambre de Commerce se demande dans ce contexte si une telle démultiplication des régimes d'aide, de même que l'insertion de cette aide d'assainissement énergétique au sein du Projet amendé sous avis, sont vraiment souhaitables et si elles ne risquent pas de désorienter encore davantage certains ménages qui ont déjà à ce jour du mal à avoir une vue d'ensemble de tous les dispositifs d'aides auxquels ils peuvent prétendre.

2. Subvention d'intérêt (incluant l'ancienne bonification d'intérêt)

La législation actuelle en matière d'aides individuelles au logement autorise l'Etat à accorder également des subventions d'intérêt à des ménages qui ont contracté des dettes en vue de l'amélioration d'un logement. Le Projet amendé sous avis propose de maintenir cette aide. Les travaux éligibles à cette aide seraient les mêmes que pour la prime d'amélioration pour la réalisation de travaux de rénovation ou de transformation d'un logement.

Le fonctionnement de l'aide, le calcul de l'aide et les conditions d'éligibilité seraient identiques à ceux applicables pour les personnes qui ont contracté un prêt hypothécaire auprès d'un établissement de crédit en vue de la construction ou de l'acquisition d'un logement. La Chambre de Commerce renvoie donc à ses commentaires par rapport à la subvention d'intérêt que des ménages peuvent recevoir en cas d'acquisition / construction d'un logement. Pour le cas d'une amélioration d'un logement, le prêt hypothécaire contracté ne pourra aussi être pris en considération que jusqu'à concurrence de 200.000 euros par logement, augmenté de 20.000 euros par enfant à charge à ajouter au montant subventionné initial du prêt, avec un montant maximum à subventionner plafonné à 280.000 euros.

La Chambre de Commerce est également en mesure d'approuver cette aide du Projet amendé sous avis.

³⁹ Pour bénéficier d'une prime d'amélioration pour assainissement énergétique, un demandeur devra présenter une copie de la décision d'octroi d'une aide financière prévue aux articles 4 ou 5 de 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 et ayant été accordée à partir du 1^{er} janvier 2022.

⁴⁰ Voir à ce sujet : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/05-mai/10-kox-turmes-welfring.html

3. Prime pour aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap

Actuellement, l'article 13 de la loi modifiée de 1979 autorise l'Etat à participer aux frais d'aménagements spéciaux de constructions nouvelles ou de logements existants répondant aux besoins spéciaux de personnes handicapées physiques ne pouvant pas se déplacer par leurs propres moyens. Ainsi, la prime ne peut pas dépasser le montant maximal de 15.000 euros, une limite qui n'aurait pas été adaptée depuis longtemps selon les auteurs. De plus, la réception de l'aide est actuellement réservée aux seuls ménages avec une personne ayant un handicap physique.

Le Projet amendé sous avis propose plusieurs points novateurs. En premier lieu, les auteurs suggèrent de ne plus limiter l'éligibilité à l'aide aux seules personnes ayant un handicap physique, mais d'y inclure également dorénavant les personnes atteintes d'une altération d'une ou de plusieurs fonctions sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. Les limites de revenu sont par ailleurs aussi adaptées pour rendre éligibles l'ensemble des ménages concernés et dont le niveau de vie ne dépasse pas celui du 4^e décile de revenu net. Enfin, le Projet amendé propose d'augmenter le plafond maximal de la somme total des aides de 15.000 à 20.000 euros.

La Chambre de Commerce peut marquer son accord avec les modifications que le Projet amendé sous avis propose d'opérer au niveau de cette aide et qui rendent l'octroi de cette prime à ses yeux plus inclusif. Au regard de l'évolution du coût de construction pour des aménagements spéciaux pour personnes en situation de handicap, elle peut aussi approuver l'élargissement du cercle des bénéficiaires potentiels et l'augmentation envisagée du plafond maximal de la somme des aides qu'un bénéficiaire peut toucher.

4. Prime de création d'un logement intégré

Une aide tout à fait nouvelle que le Projet amendé sous avis propose d'introduire parmi l'ensemble des aides individuelles au logement est la **prime pour la création d'un logement intégré**. Au sens du Projet, un logement intégré est « *un logement faisant partie d'une maison de type unifamilial et appartenant au propriétaire du logement principal ; il est subordonné en surface au logement principal ; un seul logement intégré est admis par maison unifamiliale* ».

D'après les auteurs, cette aide aurait pour objectif de promouvoir une meilleure utilisation des terrains à bâtir existants. La diminution de la taille moyenne des ménages engendre en effet des besoins très importants en nouveaux types de logements de taille plus réduite, mais les plans d'aménagement communaux de nombreuses communes imposent toujours la construction de logements relativement spacieux. Ainsi, certaines analysent avancent qu'environ 52% des résidents du Luxembourg vivraient dans un logement sous-occupé⁴¹. L'aide vise donc à inciter des propriétaires d'une maison unifamiliale à mettre – le cas échéant – un espace vide de la maison à disposition en vue d'y aménager un logement intégré en tant qu'unité d'habitation distincte.

D'après le Projet amendé, la prime serait un montant forfaitaire de 10.000 euros, et elle se monterait même temporairement à 20.000 euros pour tout logement intégré dont la première occupation a lieu après l'entrée en vigueur de la présente loi et qui est achevé avant le 31 décembre 2026. Le calcul de la prime n'est donc pas soumis à des conditions de revenu, mais un demandeur peut seulement en bénéficier s'il n'est pas propriétaire d'un autre logement au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger. De plus, il doit habiter dans un des 2 logements après la fin des travaux.

La Chambre de Commerce accueille très favorablement l'introduction de cette aide qui permet de promouvoir une utilisation plus rationnelle du sol en luttant contre la sous-occupation de certains logements de type maison unifamiliale. De plus, la Chambre de Commerce estime que cette aide est particulièrement bienvenue dans le contexte actuel, car elle permet à la fois (1) d'offrir une aide pour des propriétaires qui souhaitent créer un logement intégré, (2) d'augmenter l'offre de logements (locatifs) et (3) enfin d'augmenter potentiellement la demande pour des travaux de rénovation.

Étant donné qu'il s'agit d'une toute nouvelle aide, la Chambre de Commerce donne cependant à considérer que les autorités devront communiquer le moment venu sur la disponibilité de cette aide pour favoriser sa notoriété au sein de la population résidente. Elle ne peut donc qu'espérer que cette

⁴¹ Fondation IDEA a.s.b.l (2022), « La politique du logement – Entre bons motifs et gros montants ! », Recueil d'IDEA sur la politique du logement, juin 2022.

aide connaîtra un succès et que l'idée de la multiplication des logements intégrés ne se heurtera pas dans la pratique aux prescriptions urbanistiques des communes sur le terrain.

III. Aides à l'assainissement énergétique d'un logement

Le Projet amendé sous avis constitue un dossier d'envergure et transversal qui est aussi lié à d'autres initiatives législatives. Un objectif majeur du Projet amendé est ainsi de regrouper dans un seul et même texte de loi l'ensemble des aides individuelles au logement qui sont actuellement prévues par plusieurs lois distinctes. Ainsi, le Chapitre 4 du Projet amendé reprend la majorité des dispositions de la loi du 8 juin 2022 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques⁴². De plus, l'article 57 du Projet amendé prévoit par ailleurs l'abrogation de la loi précitée du 8 juin 2022.

Le régime d'aides des prêts climatiques a récemment été refondu avec l'adoption de la loi précitée, qui a abrogé la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques. Avant cette refonte, en vue de promouvoir la rénovation énergétique durable de logements situés au Luxembourg et ayant une ancienneté de plus de 10 ans, le régime offrait (1) des « *prêts climatiques à taux zéro* » à des ménages à revenu modeste et (2) des « *prêts climatiques à taux réduit* » à des propriétaires de logements sans fixer des conditions de revenu pour l'éligibilité. Avec la refonte, ces deux aides ont cependant été supprimées et le nouveau régime offre dorénavant (1) une **garantie de l'État** pour un prêt conclu en vue d'un assainissement énergétique d'un logement et (2) une **subvention d'intérêt** pour un tel prêt.

Le Projet amendé sous avis reprend ces 2 aides. L'essentiel des dispositions de la loi du 8 juin 2022 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques sont aussi reprises, mais quelques adaptations y sont apportées pour assurer une harmonisation de la terminologie dorénavant employée et garantir une certaine cohérence avec les autres articles. Par rapport aux conditions d'éligibilité, aux conditions d'octroi ainsi qu'aux montants potentiels des 2 aides, le Projet amendé sous avis ne prévoit en revanche pas de changements par rapport à la législation actuelle.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas à l'insertion de ces 2 aides à l'assainissement énergétique d'un logement au sein du Projet amendé sous avis. Toutefois, elle se demande à nouveau, comme pour la nouvelle prime d'amélioration pour assainissement énergétique, si une insertion de ces aides dans le texte sous avis sera favorable pour la clarté de la législation relative aux régimes d'aides pour la rénovation énergétique durable des bâtiments. En effet, de nombreux ménages ont déjà à ce jour du mal à avoir une vue d'ensemble de tous les dispositifs d'aides auxquels ils peuvent prétendre.

Pour le reste, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer à son avis⁴³ sur le projet de loi n°7821⁴⁴ relative aux aides à des prêts climatiques du 5 août 2021.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal ainsi les amendements sous avis, sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

Entré à l'Administration parlementaire le 26 juillet 2023.

⁴² Loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques (Mémorial A – N°286 du 15 juin 2022)

⁴³ Avis 5811KCH du 5 août 2021.

⁴⁴ Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7821 sur le site de la Chambre des Députés.

