



**mouvement
écologique**



Une approche plus ciblée et mieux réfléchie dans la conception des programmes de subventions au Luxembourg

La Chambre des députés a récemment voté le texte de loi « Klimabonus Wunnen », qui prévoit des aides d'État pour l'installation de pompes à chaleur, de panneaux solaires, etc.

Le Mouvement Ecologique salue en principe l'adoption de cette loi, car ce programme doit absolument être poursuivi.

Cependant, cette loi illustre parfaitement qu'il existe actuellement des lacunes considérables, tant sur le plan méthodologique que, peut-être, sociopolitique, dans la manière dont le Luxembourg aborde la mise en œuvre de tels programmes.

Le Mouvement Ecologique a chargé l'Öko-Institut de réaliser une analyse des programmes de subventions actuels au Luxembourg, afin d'en évaluer les forces et les faiblesses et d'identifier les possibilités d'optimisation pour l'avenir. Cette analyse a pu être menée grâce à une aide financière du ministère de l'Environnement.

Vous trouverez ci-dessous un bref résumé de cette analyse réalisée par le Mouvement Ecologique. L'étude détaillée de l'Öko-Institut est disponible sur www.meco.lu et peut également être envoyée gratuitement sur simple demande : meco@oeko.lu.

1. Politique de soutien dans le domaine de l'environnement – adopter une approche plus systématique / accorder une plus grande attention aux personnes disposant de moyens financiers limités

Le ministère de la Santé a recommandé aux personnes vivant dans des logements particulièrement chauds de se rendre dans les supermarchés, les centres commerciaux, les cinémas et les bibliothèques pendant la vague de chaleur...

Le fait qu'on en soit arrivé là constitue un aveu d'échec de la politique de protection du climat et d'adaptation au changement climatique menée jusqu'à présent par ce gouvernement et par le ministère de la Santé !

Les résultats de l'étude sur les conditions de vie au Luxembourg montrent également à quel point les personnes disposant de moyens financiers limités sont particulièrement à la merci de la situation : en 2023, 37,4 % des ménages ont déclaré ne pas pouvoir climatiser leur logement (contre seulement 10,7 % en 2012). La moyenne européenne s'élève à 26 %.

Le fait est que ce sont précisément les personnes disposant de ressources financières limitées (ménages à faibles revenus, locataires, personnes âgées ou étudiants, considérés par les banques comme moins « solvables ») qui sont particulièrement exposées à la crise climatique et à celle de la biodiversité, ainsi qu'à leurs conséquences.

- La hausse des prix de l'énergie, par exemple, les affecte de manière disproportionnée par rapport aux ménages plus aisés. (Le Luxembourg dispose certes d'instruments de compensation sociale, mais la situation défavorisée persiste) ;
- ils manquent de ressources financières pour réaliser des investissements liés à la transition énergétique, par exemple installer des pompes à chaleur ou rénover leur logement (ils ont d'ailleurs tendance à être surreprésentés parmi les locataires). Ce dernier point les conduit à vivre dans des logements qui, entre autres, se réchauffent plus rapidement et davantage (maisons mal isolées, pièces sous les combles, etc.).
- De plus, ils vivent souvent dans des logements qui, le plus souvent, ne disposent pas d'un jardin ombragé. Étant donné que les espaces verts publics font encore trop défaut, on peut supposer, comme lors de la pandémie de Covid, qu'ils ont également moins accès aux espaces verts dans leur environnement résidentiel immédiat.

Une politique climatique et de verdissement plus cohérente est donc également une question importante de justice sociale ! Dans ce domaine, le Luxembourg a un retard considérable à rattraper.

Les mesures mentionnées aux points 1, 2 et 3 – politique de protection du climat et réorientation de l'aménagement de nos villes et villages – sont donc essentielles, y compris du point de vue d'une politique sociale cohérente.

Mais les subventions destinées à favoriser la transition énergétique jouent également un rôle complémentaire central. Et à cet égard, l'approche actuelle au Luxembourg présente bel et bien des lacunes !

Une analyse réalisée par l'Öko-Institut pour le compte du Mouvement Ecologique – avec le soutien financier du ministère de l'Environnement – met en évidence des lacunes manifestes ainsi qu'un potentiel d'amélioration considérable dans la conception des aides financières d'un point de vue social.

Mais en ce qui concerne l'orientation générale vers les objectifs, l'expertise, etc., il existe également un potentiel d'amélioration considérable.

2. L'évaluation des instruments actuels et les suggestions formulées par l'Öko-Institut de Berlin

Sur la base d'une analyse de 17 instruments de soutien dans le domaine du climat et de l'énergie au Luxembourg, l'Öko-Institut parvient à la conclusion suivante (l'analyse détaillée contient des observations concrètes sur ces instruments de soutien - www.meco.lu) :

« Les principaux potentiels d'amélioration résident moins dans la mise en place d'instruments supplémentaires que dans un renforcement de l'orientation vers les objectifs, de la différenciation sociale, de la prévisibilité et de la coordination stratégique des mesures existantes. »

L'analyse de l'Öko-Institut met en évidence des lacunes fondamentales dans la définition des subventions : d'un point de vue social, mais aussi dans l'approche technique, comme le montrent les citations suivantes (en gras : Mouvement Ecologique) :

- **Concernant les objectifs à poursuivre / l'interaction avec d'autres instruments**
 - « L'analyse suggère que l'un des défis réside **dans la conception ciblée des instruments et leur coordination avec d'autres instruments.** Pour de nombreux instruments, il conviendrait d'examiner plus en détail **quelles réductions concrètes des émissions** sont attendues, quelle **contribution ces instruments** sont censés apporter **aux objectifs du Plan national pour le climat et l'énergie**, et sur la base de quels **indicateurs** leur succès sera finalement mesuré. »
- **Concernant le groupe cible**
 - « L'analyse met en évidence **des différences quant aux groupes cibles (vulnérables) visés.** Dans le secteur du bâtiment notamment, de nombreux instruments s'adressent aux propriétaires et supposent donc **une capacité d'investissement.** Cela est d'autant plus pertinent que les groupes vulnérables n'ont souvent aucune possibilité d'agir ou de prendre des décisions directement en matière d'investissements énergétiques. Il en résulte **des obstacles à l'accès pour les ménages à faibles revenus, pour ceux qui ne disposent pas de fonds propres suffisants ou dont la solvabilité est limitée, ainsi**

que pour les locataires. »

- « À l'avenir, il conviendrait d'examiner comment intégrer **davantage les aspects sociaux dès la conception de nouveaux instruments, plutôt que de compenser les désavantages a posteriori** . »

- **Concernant le montant des aides et la modulation sociale**

- « Il conviendrait en outre d'examiner si les **montants d'aide fixés sont suffisants** pour **atteindre les taux de rénovation nécessaires**, ou quelle aide serait nécessaire pour permettre réellement aux groupes vulnérables de réaliser des investissements. Il manque des instruments qui soient **davantage échelonnés socialement** en termes d'aide et d'intensité de soutien, et qui tiennent ainsi compte **des différentes situations financières de départ**. Des mesures visant à lever les obstacles à l'accès existants sont notamment nécessaires pour les ménages à faibles revenus ou moins solvables. Sinon, le risque existe que les avantages de la transition ne puissent être exploités principalement que par les ménages disposant déjà de ressources financières suffisantes. »
- « Il convient également de débattre de la question de l'impact **des différents niveaux d'aide sur la réalisation des objectifs**. À cet égard, un lien plus étroit entre les objectifs climatiques, les objectifs sociaux et le montant des aides pourrait s'avérer judicieux. »

- **Concernant la prévisibilité / la planification**

- « La plupart des instruments étudiés produisent **des effets à long terme**. Cela vaut en particulier pour la rénovation des bâtiments, le remplacement des systèmes de chauffage, l'installation de panneaux photovoltaïques ou l'adaptation des infrastructures de recharge. Dans le même temps, l'analyse montre qu'**il est souvent difficile de savoir combien de temps les programmes de subventions seront maintenus, si et comment les montants des subventions seront ajustés, et quelle stratégie à long terme sous-tend ces instruments**. Pour les ménages et les entreprises, il est toutefois essentiel de disposer **d'un cadre fiable et d'une sécurité de planification** pour pouvoir prendre **des décisions d'investissement**. »
- Pour les ménages et les entreprises, **des conditions-cadres fiables** (calendriers clairs, montants de subventions stables) sont décisives pour pouvoir prendre **des décisions d'investissement à long terme**...

- **Concernant les répercussions socio-économiques**

- « Outre les impacts environnementaux, toutes les mesures devraient accorder une attention particulière à **l'évaluation des conséquences socio-économiques**. »

- **Concernant la nécessité d'une combinaison d'instruments**

- *Une gestion efficace ne peut être assurée que par une coordination stratégique des instruments. Les instruments de tarification doivent impérativement s'inscrire dans une combinaison d'aides ciblées, de mesures de compensation sociale et de développement des infrastructures, afin de garantir à la fois l'efficacité écologique et la justice sociale.*

Digression : manque de rigueur technique dans la fixation du montant des subventions

Il est malheureusement constatable que la fixation du montant des subventions au Luxembourg repose sur très peu de fondements techniques.

La décision de la Tripartite d'accorder simplement une aide supplémentaire de 2 000 euros par pompe à chaleur à tous les ménages en témoigne. Aucune étude n'a été menée, même sommaire, pour déterminer si cette augmentation forfaitaire supplémentaire de la subvention incite réellement davantage de personnes à acheter une pompe à chaleur, s'il n'existerait pas de mesures plus adaptées ou s'il n'aurait pas été plus judicieux, plutôt qu'une augmentation forfaitaire, d'apporter un soutien plus ciblé à certains ménages (on peut se demander dans ce contexte pourquoi – si cette augmentation est efficace – les subventions avaient été fixées à un niveau « trop bas » lors de la présentation du projet de loi).

De plus, la fixation du montant de la subvention pour les pompes à chaleur destinées aux immeubles collectifs semble s'être principalement fondée sur le montant des subventions accordées au cours des années précédentes. Or, selon les informations du Mouvement Ecologique, seules

3 immeubles collectifs ont été subventionnés ! En déduire le montant de la subvention pour l'avenir, le plafonner à 5 logements – et, de l'avis du Mouvement Ecologique, le fixer à un niveau bien trop bas – ne repose sur aucune base technique solide et l'efficacité de cette méthode doit être remise en question.

Il semble également que, dans certains cas, les systèmes hybrides pourraient encore s'avérer utiles pendant quelques années, notamment dans les immeubles collectifs. La raison pour laquelle ces subventions ont été intégralement supprimées n'est pas compréhensible et n'a pas été justifiée.

Parallèlement, l'État continue de subventionner les matériaux d'isolation fossiles, c'est-à-dire notamment le polystyrène partiellement recyclé. Cela équivaut d'une part à une erreur totale en matière de politique budgétaire, mais constitue également une erreur absolue d'un point de vue écologique. En effet, il existe suffisamment d'alternatives qui méritent véritablement d'être encouragées. Là encore, toute argumentation technique fait défaut.

Le projet de loi « Klimabonus Wunnen » est certes louable dans son essence, mais il présente des lacunes majeures en raison d'une approche technique insatisfaisante.

En ce qui concerne le soutien spécifique aux pompes à chaleur, l'Öko-Institut soumet en outre les propositions supplémentaires suivantes :

- *« Réduction des prix de l'électricité pour les pompes à chaleur, par exemple en ramenant la TVA à zéro »*
- *Renforcement des aides à la rénovation dans le secteur du logement locatif social pour des logements chauffés de manière efficace et à partir d'énergies renouvelables (par exemple, avec des logements à vocation sociale ou à loyer modéré)*
- *Versement d'acomptes ou d'avances, ainsi que des crédits complémentaires pour les parts restantes à la charge des bénéficiaires*
- *Amélioration des conditions d'accès au crédit pour certains groupes cibles, par exemple les personnes âgées*
- *Mise en place d'un programme de subventions obligeant les propriétaires à ne pas augmenter le loyer au-delà d'un certain seuil après la rénovation. »*

et plus loin (extraits)

- *Les montants des aides doivent être davantage échelonnés en fonction des revenus afin de permettre aux ménages à faibles revenus de réaliser effectivement des investissements.*
- *Les dispositifs de préfinancement direct des aides, des garanties ou des prêts sans intérêt devraient être systématiquement développés afin de protéger les propriétaires à faibles revenus contre la précarité énergétique.*
- *Étant donné que les locataires n'ont pratiquement aucune influence sur le système de chauffage, mais supportent les coûts croissants liés au CO₂, les mécanismes de compensation sociale tels que le crédit d'impôt carbone et la prime énergétique devraient être régulièrement évalués et, le cas échéant, adaptés à l'évolution des prix. Il convient d'examiner si les groupes cibles vulnérables, tels que les étudiants ou les apprentis, peuvent également en bénéficier.*

Revendications centrales : introduire davantage d'expertise et une analyse d'impact social

- Une analyse plus approfondie comme base

Il est impératif de définir les futurs programmes de soutien sur la base de données et d'objectifs nettement plus stables.

L'Öko-Institut recommande les catégories d'évaluation suivantes pour une mesure de soutien :

- *Réduction des gaz à effet de serre*
- *Taille du groupe cible visé*
 - *Le groupe cible vulnérable est-il concerné ?*
 - *La précarité énergétique est-elle évitée ?*
- *Durée d'effet*
- *Effets sur l'emploi*
- *Incitation à l'investissement*

- *Le transfert de technologie / l'innovation est-il soutenu ?*
 - *Incitation au changement de comportement*
 - *Charge administrative pour le groupe cible et l'administration.*
- **Une approche plus technique, une orientation sociale plus sélective et plus ciblée**

Selon l'Öko-Institut, la condition préalable à de meilleurs programmes de soutien (sociaux) est « **la mise en place d'une analyse d'impact socio-économique structurée**, réalisée à la fois **ex ante** – c'est-à-dire avant l'introduction d'une mesure – et **ex post** – après sa mise en œuvre – ou en parallèle, sous la forme d'un suivi.

Selon l'Öko-Institut, ces évaluations présentent les avantages suivants :

- « ... dès la conception d'une mesure, il convient de **fixer des objectifs clairs et vérifiables** et de définir **des indicateurs appropriés**. (...) Dans le cadre de la mise en œuvre, il convient notamment de vérifier régulièrement si les **groupes cibles visés** – en particulier les ménages vulnérables et les personnes dont la capacité d'adaptation est limitée – sont **effectivement atteints**, quel est le **taux de recours** à la mesure et dans quelle mesure la **situation des personnes concernées en termes de conditions de vie et de revenus évolue conformément aux objectifs visés**. »
- « **Les analyses d'impact** sont nécessaires pour **évaluer l'efficacité des mesures de politique énergétique et climatique**. Il est recommandé, pour ces mesures – outre la définition d'objectifs clairs –, d'examiner également à un stade précoce quels **effets potentiels** sont à prévoir. Cela vaut en particulier pour les éventuelles conséquences sociales. Si nécessaire, il convient d'identifier des mesures d'accompagnement et d'examiner si les éventuelles conséquences sociales négatives peuvent être évitées ou atténuées. En outre, il convient de préciser comment les **résultats attendus** seront **systématiquement suivis, mesurés et évalués dans le cadre d'une évaluation**. »
- « Les avantages d'une évaluation sociale précoce et systématique des mesures résident dans **la mise en évidence, dès le départ, des effets sociaux potentiels, notamment en matière de répartition**. Sur cette base, la mesure peut être affinée de manière à réduire, voire, dans le meilleur des cas, à éviter les impacts négatifs. »
- « Afin de suivre en continu les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs climatiques et l'efficacité des mesures mises en œuvre, il est recommandé de procéder à **une analyse d'impact systématique au moins tous les deux ans**. Celle-ci devrait porter à la fois sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures et sur leurs effets sociaux, écologiques et économiques, et les comparer aux objectifs initialement définis. »

En outre, une transparence maximale est nécessaire pour garantir la sécurité de la planification, tant pour les ménages que pour les acteurs économiques (par exemple, quelle est la durée d'un programme d'aide, quand sera-t-il adapté, etc.).

Pour accélérer efficacement la transition, il faut par ailleurs **un ensemble d'outils comprenant des mesures réglementaires, fondées sur le marché, de soutien et d'information, plutôt que des mesures isolées**

Vous trouverez l'analyse détaillée de l'Öko-Institut, accompagnée de propositions concrètes, sur www.meco.lu

Mouvement Ecologique asbl, 6, rue Vauban, L-2663 Luxembourg, tél. : 439030-1, meco@oeko.lu, meco.lu