

Objet: Projet de loi n°6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. (4099CCH).

*Saisine : Ministre du Logement
(12 février 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet l'introduction d'une subvention de loyer en faveur des ménages à faibles revenus, afin d'améliorer leurs conditions de logement et leur accès à un logement du marché privé. Le présent projet de loi s'inscrit dans le contexte de la politique gouvernementale visant à soutenir l'accès au logement locatif, sur le marché du logement luxembourgeois qui se caractérise par un déséquilibre manifeste entre l'offre et la demande, ce qui engendre des prix de logement élevés.

Pour que le ménage soit éligible pour une subvention de loyer, trois conditions cumulatives doivent être rencontrées :

- 1) le ménage loue un logement sur le marché privé au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2) le ménage possède un revenu net disponible en-dessous du seuil de faible revenu fixé annuellement par règlement grand-ducal ;
- 3) le ménage doit consacrer un taux d'effort supérieur à 33% de son revenu net disponible pour le paiement du loyer.

S'agissant de la 1^{ère} condition, le ménage, pour être éligible, doit être locataire d'un logement provenant du marché privé et non d'un logement social provenant du parc locatif d'un promoteur public.

Concernant le « seuil de faible revenu » énoncé ci-avant, l'exposé des motifs du projet de loi sous avis le définit comme la moyenne arithmétique entre le salaire social minimum non qualifié net et le salaire social minimum qualifié net. La subvention de loyer est dès lors limitée aux ménages dont le revenu net disponible par unité de consommation (UC)¹ se situe en-dessous du seuil de faible revenu, à savoir 1.727 EUR² pour un célibataire (1 UC), 2.591 EUR pour un couple sans enfant (1,5 UC³) et 3.627 EUR pour un couple avec 2 enfants (2,1 UC). Selon les auteurs du projet de loi sous avis, la population cible est dès lors d'environ 12.440 ménages luxembourgeois, soit environ 21% des ménages locataires du parc privé et 7% de l'ensemble des ménages.

Le taux d'effort, c'est-à-dire la part de revenu disponible net que les ménages consacrent au paiement du loyer (hors charges locatives), est l'instrument utilisé, par le

¹ Le **revenu net disponible (RND) par unité de consommation (UC)** s'obtient en divisant le RND total de chaque ménage par la taille équivalente du ménage à partir de l'échelle modifiée en unités de consommation (UC).

² Moyenne entre salaire social minimum (SSM) net qualifié (1.863,29 EUR) et SSM net non qualifié (1.589,04 EUR) pour un célibataire au 1^{er} janvier 2013 = 1.726,165 EUR (pour la classe d'imposition 1 et sans déduction de dépenses spéciales et de frais de déplacement). Le montant est arrondi à l'euro supérieur.

³ L'échelle des unités de consommation (UC) utilisée est celle de l'OCDE. Cette échelle assigne une pondération à tous les membres du ménage (dont l'addition constitue la taille en UC du ménage) : 1 au premier adulte ; 0,5 à chaque membre âgé de 14 ans et plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

projet de loi sous avis, pour mesurer l'exposition des ménages locataires au coût du loyer. La formule de calcul de la subvention de loyer retenue repose sur l'hypothèse d'un taux d'effort maximal de 33%. Les auteurs du projet de loi sous avis estiment qu'il est plus aisé d'utiliser un taux d'effort hors charges calculé sur base du loyer hors charges versé par un locataire, n'incluant pas l'ensemble de ses coûts liés au logement, qui peuvent fluctuer d'un mois à l'autre.

Le montant de la subvention de loyer allouée sera calculé en fonction des critères suivants :

- un loyer national de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage et défini en prenant en considération les besoins théoriques optimaux par type de ménage au Grand-Duché de Luxembourg (par exemple, une personne seule a besoin d'une pièce unique, un couple avec un enfant a besoin de trois pièces, etc.) ;
- un taux d'effort théorique, fixé à 33% du revenu net disponible du ménage, pour le paiement du loyer.

Pour des raisons budgétaires, un plafonnement du montant de l'aide à 230 EUR par mois est prévu.

Les auteurs du projet de loi ont jugé utile d'insérer la base légale de la subvention de loyer dans la loi modifiée de 1979 concernant l'aide au logement⁴ puisque cette dernière contient une autre mesure pour accéder à un logement locatif du marché privé, en l'occurrence l'aide au financement de garanties locatives (introduite par une loi du 8 novembre 2002⁵). De nombreuses modalités pratiques d'exécution relatives à la subvention de loyer seront identiques ou similaires aux dispositions d'exécution d'autres aides individuelles au logement prévues par cette loi modifiée de 1979. Quant aux modalités pratiques relatives à la subvention, elles seront déterminées par règlement grand-ducal.

Résumé synthétique

Le projet de loi sous avis matérialise la volonté du Premier Ministre, annoncée dans son discours sur l'état de la Nation de 2012, d'introduire une allocation, sous forme de subvention de loyer, en faveur des ménages à faibles revenus, afin d'améliorer leurs conditions de logement et leur accès à un logement du marché privé.

Concernant l'introduction d'une subvention de loyer, la Chambre de Commerce constate qu'il s'agit, à nouveau, d'une mesure visant à soutenir la demande. Elle estime que l'enveloppe budgétaire attribuée à la subvention de loyer aurait pu être allouée à la construction de nouveaux logements à coût modéré, ce qui permettrait d'agir sur l'offre et s'avérerait une solution de plus long terme. Elle se félicite toutefois des critères d'éligibilité introduits qui permettent davantage de sélectivité sociale.

La Chambre de Commerce souhaite une suppression complète de la bonification d'intérêt, qui ne se base sur aucun critère de revenus, au moment de l'entrée en vigueur de la subvention de loyer afin d'éviter tout coût budgétaire supplémentaire pour les finances publiques en cas de période de transition où les deux aides seraient d'application. La Chambre de Commerce plaide pour la réalisation d'une radiographie de l'ensemble des aides au logement existantes, que ces dernières visent l'offre ou la demande, et ce afin d'en

⁴ Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A, n°16, 27 février 1979).

⁵ Loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A, n°127, 28 novembre 2002).

évaluer l'efficacité. La Chambre de Commerce estime en effet que lors de l'introduction d'un nouveau transfert, le maintien d'instruments déjà existants doit être remis en question.

Selon le projet de loi sous avis, un ménage sera éligible pour une subvention de loyer s'il cumule trois conditions :

- 1) il loue un logement sur le marché privé au Grand-Duché de Luxembourg (le ménage locataire d'un logement social provenant du parc locatif d'un promoteur public n'étant donc pas éligible) ;
- 2) il possède un revenu net disponible en-dessous du seuil de faible revenu fixé annuellement par règlement grand-ducal ;
- 3) il consacre un taux d'effort supérieur à 33% de son revenu net disponible pour le paiement du loyer.

Le montant de la subvention de loyer sera calculé en fonction d'un loyer national de référence fixé. Selon la Chambre de Commerce, les loyers divergent fortement en fonction de la localisation de l'habitation. Elle plaide donc, dans un souci d'équité, pour la fixation des loyers de référence en fonction de zones géographiques.

Pour des raisons budgétaires, un plafonnement du montant de l'aide à 230 EUR par mois est prévu. La fiche financière annexée au projet de loi estime le coût lié à l'introduction d'une subvention de loyer à, environ, 14,3 millions EUR par an. La Chambre de Commerce regrette toutefois que les coûts administratifs liés au traitement des dossiers et au paiement des subventions soient passés sous silence par les auteurs du projet de loi, en général, et dans la fiche financière, en particulier. Elle craint en effet que les charges administratives soient relativement lourdes par rapport à l'ampleur des sommes versées, qui s'avèrent, selon elle, modestes, à savoir en moyenne 96 EUR par mois par ménage, selon la fiche financière.

L'introduction de cette subvention est nécessaire, selon les auteurs du projet de loi, pour trois raisons principales.

En premier lieu, une forte augmentation du prix du loyer des logements locatifs du marché privé est observée, et ce principalement en raison de l'importante augmentation de la demande. La Chambre de Commerce rappelle que le marché du logement luxembourgeois fait face à un déséquilibre manifeste, qui va en s'aggravant et rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages, en raison notamment des prix élevés, et ce malgré un revenu moyen luxembourgeois parmi les plus élevés d'Europe. Les mesures et dispositifs, certes louables en termes de but, mis en place par le Gouvernement luxembourgeois jusqu'à présent, n'ont pas engendré les bénéfices escomptés. La Chambre de Commerce plaide pour l'implémentation rapide d'une politique du logement davantage axée sur l'offre, afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, et pour la mise en œuvre du plan sectoriel « Logement ». Le secteur privé doit être davantage impliqué dans la politique de logement. En outre, une radiographie de l'ensemble des aides au logement existantes doit être réalisée, afin d'en évaluer l'efficacité.

La deuxième raison justifiant l'introduction d'une subvention de loyer est le poids de plus en plus important du logement dans les dépenses des ménages modestes. Par conséquent, l'accès à la propriété ou à la location d'un logement non subventionné est de plus en plus ardu pour les ménages qualifiés de « modestes ».

En troisième lieu, les auteurs du projet de loi évoquent la pénurie de logements locatifs sociaux au Grand-Duché. L'inélasticité de l'offre de logements et les délais assez longs de conception des projets d'aménagement et de construction conduisent à une

adaptation toujours retardée et décalée de l'offre de logements à la demande, qui, elle, est en constante progression.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis n'ait pas été accompagné du projet de règlement grand-ducal d'exécution qui définit les modalités précises de la subvention et que la fiche d'évaluation d'impact fasse défaut.

Appréciation générale du projet de loi

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

Contexte

Au Luxembourg, 28,3% des ménages sont locataires, ce qui correspond à 24,7% de la population. Parmi les ménages locataires, 91,9% paient un loyer normal et 8,1% un loyer réduit. En moyenne, un loyer mensuel réduit correspond à 396,7 EUR, alors qu'un loyer normal atteint 887,8 EUR, et cela pour des surfaces moyennes comparables (respectivement 84,1 m² et 83,5 m²)⁶.

Selon les auteurs du projet de loi, l'introduction d'une subvention de loyer est nécessaire pour trois raisons.

La première raison énoncée est l'augmentation du prix du loyer des logements locatifs du marché privé, et ce principalement en raison de l'importante augmentation de la demande. En effet, la croissance continue de la population sur le sol luxembourgeois et les changements sociodémographiques (augmentation des divorces/séparations, progression du taux des ménages monoparentaux et de personnes vivant seules, vieillissement de la population, etc.) entraînent une forte augmentation des ménages composés d'une ou de deux personnes.

Selon l'Observatoire de l'Habitat, les loyers ont augmenté de 9,6% pour les maisons et de 20,4% pour les appartements entre le 1^{er} trimestre 2005 et le 4^e trimestre 2012⁷. Toutefois, à prix constants, les loyers ont diminué de près de 11% pour les maisons et de plus de 2% pour les appartements entre le 1^{er} trimestre 2005 et le 4^e trimestre 2012.

⁶ STATEC, Recensement de la population 2011, « Location : surfaces et loyers », Premiers résultats, n°10, mars 2013.

⁷ La Chambre de Commerce indique ici la variation du montant des loyers entre le 1^{er} trimestre 2005 et le 4^e trimestre 2012, tandis que l'exposé des motifs du projet de loi sous avis compare les montants du 1^{er} trimestre 2005 à ceux du 3^e trimestre 2012.

Ces moyennes cachent des évolutions très disparates selon le type de biens proposés à la location puisque les loyers annoncés moyens des studios ont augmenté d'environ 27% entre le 1^{er} trimestre 2005 et le 3^e trimestre 2012, et ceux des appartements possédant une unique chambre de 23% environ. Par conséquent, ces logements étant souvent occupés par de jeunes adultes ou par des ménages modestes, ce sont ces derniers qui ont supportés les hausses les plus importantes de loyers.

La deuxième raison justifiant l'introduction d'une subvention de loyer est le poids de plus en plus important du logement dans les dépenses des ménages modestes.

Selon l'exposé des motifs, dans le parc locatif privé, le taux d'effort moyen, à savoir la part du revenu disponible net que le ménage consacre au paiement du loyer sans les charges, des ménages les plus modestes (c'est-à-dire ceux qui appartiennent au premier quartile de niveau de vie) a augmenté de 4 points de pourcentage entre 2004 et 2010 (passant de 29% en 2004 à 33% en 2010) tandis que le taux d'effort moyen des autres ménages est resté relativement stable (20% en 2004 et 19% en 2010).

Deux raisons peuvent expliquer l'accroissement des écarts en termes de charge financière du loyer. D'une part, le revenu disponible a augmenté plus rapidement pour les ménages plus aisés (+24%) que pour les ménages modestes (+12%) entre 2004 et 2010⁸. D'autre part, le coût du loyer a évolué plus rapidement pour les ménages modestes (+22%) que pour les ménages aisés (+18%)⁹. Par conséquent, l'accès à la propriété ou à la location d'un logement non subventionné est de plus en plus ardu pour les ménages qualifiés de « modestes ».

En troisième lieu, les auteurs du projet de loi évoquent la pénurie de logements locatifs sociaux au Grand-Duché.

Tableau 1 : Parc locatif subventionné des principaux promoteurs publics en 2011

	2011
Fonds du logement	1.710
SNHBM	170
Communes(*)	1.296
Agence Immobilière Sociale (AIS)	106
Total	3.282

Source: Ministère du Logement (*) sur base d'une enquête menée auprès des communes en août 2011

Entre 2002 et 2010, le nombre de logements locatifs subventionnés par l'Etat et réalisés par les promoteurs publics n'a progressé que d'environ 60 unités par an, alors que le nombre de demandes pour l'obtention d'un logement locatif social auprès de certains grands promoteurs publics et auprès de l'Agence immobilière sociale (AIS) a augmenté de presque 200 unités par an en moyenne. Le Fonds pour le développement du logement et

⁸ Le revenu disponible des ménages les plus modestes est passé de 2.006 EUR à 2.254 EUR entre 2004 et 2010 (+12%) tandis que celui des ménages les plus aisés est passé de 4.346 EUR à 5.390 EUR au cours de la même période (+24%). Ces montants sont en euros courants (l'inflation s'est élevée à 14% entre 2004 et 2010).

⁹ Le loyer des ménages les plus modestes est passé de 552 EUR à 675 EUR entre 2004 et 2010 (+22%) alors que le loyer des ménages les plus aisés est passé de 760 EUR à 897 EUR (+18%).

l'habitat (« Fonds du Logement ») enregistré quant à lui 1.216 demandes non satisfaites pour un logement locatif subventionné au 31 décembre 2011¹⁰.

L'offre reste donc largement en-dessous de la demande. De plus, l'inélasticité de l'offre de logements et les délais de conception des projets d'aménagement et de construction assez longs conduisent à une adaptation toujours retardée et décalée de l'offre de logements à la demande, qui, elle, est en constante progression.

Considérations générales

Concernant la politique de logement au Luxembourg

La Chambre de Commerce constate que le marché du logement luxembourgeois fait face à un déséquilibre manifeste (tant en ce qui concerne le parc locatif que le parc subventionné et l'accès à la propriété), qui va en s'aggravant et rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages, en raison notamment des prix élevés, et ce malgré un revenu moyen luxembourgeois parmi les plus élevés d'Europe.

Pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, ce déséquilibre, la Chambre de Commerce estime qu'il est primordial, et urgent, d'implémenter une politique du logement davantage axée sur l'offre afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché immobilier national.

Elle estime en effet que les mesures et dispositifs, certes louables en termes de but, mis en place par le Gouvernement luxembourgeois jusqu'à présent, n'ont pas engendré les bénéfices escomptés ; notamment parce qu'il s'agit d'une politique en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme. Il est manifeste que la politique du Gouvernement en matière de logement, qui se concentre quasi-exclusivement sur la demande, n'a pas réussi ni à endiguer la pénurie de logements, ni à stabiliser tant soit peu les prix.

Une vision globale en matière de politique de logement, englobant tous les niveaux de décisions, fait actuellement défaut. La Chambre de Commerce insiste sur la mise en œuvre rapide du plan sectoriel « Logement ». Elle rappelle également que la politique du logement ne peut être dissociée d'autres politiques sectorielles et qu'elle va de pair avec une politique efficace en matière de développement durable (regroupant le triple développement économique, social et démographique), d'aménagement du territoire et de gestion du foncier, visant à éviter la spéculation foncière et toute raréfaction artificielle, ou volontariste, des terrains. En effet, le manque de terrains disponibles contribue à la hausse des prix du logement. Il est également primordial de simplifier les procédures d'autorisation en matière d'urbanisme.

S'agissant en particulier du parc subventionné, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devra trouver les moyens juridiques permettant de contraindre au plus vite les communes à accueillir les logements annoncés. La Chambre de Commerce appelle à ce que le secteur privé soit associé à la formulation et à la mise en œuvre de cette politique.

¹⁰ Fonds du Logement, « Rapports et bilans 2012 ».

Concernant l'introduction d'une subvention de loyer

Bien que l'exposé des motifs vante que « [d]epuis plusieurs décennies, la politique du logement au Grand-Duché de Luxembourg s'est fixée comme principaux objectifs la dynamisation de l'offre de logements et la lutte contre les inégalités d'accès au logement », la Chambre de Commerce constate que l'introduction d'une subvention de loyer rencontre le second objectif mais nullement le premier, et qu'il s'agit donc, à nouveau, d'une mesure visant à soutenir la demande. La Chambre de Commerce estime que l'enveloppe budgétaire attribuée à la subvention de loyer aurait pu être allouée à la construction de nouveaux logements à coût modéré, ce qui permettrait d'agir sur l'offre et s'avérerait une solution de plus long terme.

En termes de soutien de la demande, la Chambre de Commerce plaide pour que cette dernière soit, au moins, davantage ciblée sur les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé (familles avec plusieurs enfants, familles monoparentales et personnes vivant seules). Par conséquent, elle salue la mise en place de cette subvention de loyer qui, *via* ses critères d'éligibilité, introduit davantage de sélectivité sociale dans les mesures de soutien à la demande de logement.

La Chambre de Commerce relève la volonté du Premier Ministre, traduite dans son discours sur l'état de la Nation de 2013, de supprimer la bonification d'intérêt pour les nouveaux bénéficiaires, en raison de l'introduction de cette subvention de loyer. La Chambre de Commerce plaide pour la réalisation d'une radiographie de l'ensemble des aides au logement existantes, que ces dernières visent l'offre ou la demande, et ce afin d'en évaluer l'efficacité. Elle estime en effet que lors de l'introduction d'un nouveau transfert, le maintien d'instruments déjà existants doit être remis en question.

La Chambre de Commerce souhaite une suppression complète de la bonification d'intérêt, qui ne se base sur aucun critère de revenus, au moment de l'entrée en vigueur de la subvention de loyer afin d'éviter tout coût budgétaire supplémentaire pour les finances publiques en cas de période de transition où les deux aides seraient d'application. La fiche financière annexée au projet de loi sous avis estime le coût lié à l'introduction d'une subvention de loyer à, environ, 14,3 millions EUR par an, ce qui coïncide avec l'enveloppe budgétaire annuelle d'environ 15 millions EUR prévue dans le budget 2013. Or, la Chambre de Commerce remarque qu'entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2011, un montant global de 30,4 millions EUR a été accordé au titre de bonification d'intérêt¹¹. Par conséquent, l'abrogation totale de la bonification d'intérêt permettra une économie annuelle d'environ 15 millions EUR. La Chambre de Commerce déplore que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'abordent la question de la persistance des deux aides.

La Chambre de Commerce regrette également que les coûts administratifs liés à l'introduction de cette subvention soient passés sous silence par les auteurs du projet de loi, en général, et dans la fiche financière, en particulier. Elle craint en effet que les charges administratives soient relativement lourdes par rapport à l'ampleur des sommes versées, qui s'avèrent, selon elle, modestes, à savoir en moyenne 96 EUR par mois par ménage, selon la fiche financière.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis, qui ne fixe que le cadre général de la subvention de loyer, n'ait pas été accompagné du projet de règlement grand-ducal d'exécution qui en définit les modalités précises ce qui aurait permis d'aviser le projet dans sa globalité.

¹¹ Rapport d'activités du Ministère du Logement 2011.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

En premier lieu, la Chambre de Commerce propose que, dans un souci de clarté, le terme « taux d'effort » soit défini dans le projet de loi.

Ensuite, la Chambre de Commerce souhaite que le paragraphe débutant par « Art. 14sexies » soit complété. D'une part, le commentaire des articles stipule que « *[u]ne fois par an, les agents du Service des Aides au Logement du Ministère du Logement doivent faire un réexamen du dossier, pour vérifier si les conditions légales et réglementaires applicables pour l'obtention d'une subvention de loyer sont toujours remplies par le ménage bénéficiaire et pour calculer le montant exact de l'aide* ». La Chambre de Commerce plaide pour que cette indication soit insérée au début du paragraphe « Art. 14sexies ». D'autre part, le commentaire des articles indique qu'« *[i]l est évident que les agents du Ministère du Logement sont tenus au secret professionnel [...]* ». La Chambre de Commerce propose d'insérer cette précision à la fin du paragraphe sous revue.

Enfin, la Chambre de Commerce remarque que la subvention de loyer accordée est calculée sur base d'un loyer national de référence. Or, selon elle, les loyers divergent fortement en fonction de la localisation de l'habitation. La Chambre de Commerce plaide donc, dans un souci d'équité, pour la fixation des loyers de référence en fonction de zones géographiques.

Concernant les fiches financière et d'évaluation d'impact

Alors qu'elle salue l'insertion d'une fiche financière, la Chambre de Commerce ne peut que regretter l'absence d'une fiche d'évaluation d'impact.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CCH/PPA