

N° 6542

Session ordinaire 2012-2013

**Projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et
modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au
logement**

Dépôt: (Monsieur Marco Schank, Ministre du Logement): 12.02.2013

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission du Logement
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 12 février 2013

Pour le Secrétaire général de la Chambre des Députés, la Secrétaire générale adjointe,





Arrêté de dépôt du 30 janvier 2013 du projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Nous Henri,
Grand-Duc de Luxembourg,
Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Logement, et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Article unique.- Notre Ministre du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Château de Berg, le 30 janvier 2013
(s.) Henri

Le Ministre du Logement
(s.) Marco Schank

Pour expédition conforme transmise à Monsieur le Président de la Chambre des Députés
Luxembourg, le 5 février 2013

Le Ministre du Logement

Marco SCHANK

PROJET DE LOI

portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

EXPOSE DES MOTIFS

1. Motifs de l'introduction de la subvention de loyer

Depuis 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.

En ce qui concerne la dynamisation de l'offre de logements, la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement autorise l'Etat à encourager par des participations financières l'initiative de promoteurs publics comme privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

Le but de ces participations financières est d'accroître l'offre de logements financièrement abordable afin de permettre aux ménages défavorisés d'accéder à un logement décent, que ce soit en tant que locataire qu'en tant qu'accédant à la propriété.

Pour ce qui est des mesures servant à lutter contre les inégalités d'accès au logement, l'Etat dispose d'un certain nombre d'outils pour soutenir l'accession à la propriété: certains dispositifs visent à améliorer la solvabilité des ménages accédants (subvention et bonification d'intérêt), tandis que d'autres servent à accroître l'apport en capital nécessaire au financement de leur logement (primes de construction et d'acquisition).

Néanmoins, de nombreux ménages dont les moyens financiers sont trop modestes ne peuvent pas - et ne pourront probablement jamais - faire l'acquisition de leur propre logement. Ils rencontrent même déjà de grandes difficultés à trouver un logement locatif à prix abordable. En présence d'une telle situation, les pouvoirs publics doivent intervenir pour faciliter l'accès à un logement locatif de ce marché.

Ainsi, lors de son discours sur l'état de la nation du 8 mai 2012, le Premier Ministre a annoncé que le Gouvernement introduirait une subvention de loyer qui permettra aux ménages locataires ne touchant qu'un revenu modeste de diminuer leur taux d'effort grâce au versement par l'Etat d'un complément financier mensuel. Cette mesure est dès lors une réponse aux besoins des ménages n'ayant pas pu accéder à un logement locatif auprès d'un promoteur public, soit parce que leur demande n'a pas encore pu être satisfaite faute de disponibilité, soit parce que leur situation financière et familiale ne leur permet tout juste pas de remplir les conditions d'accès à un tel logement. Par ce biais, l'Etat exercera donc sa fonction régulatrice en

aidant les ménages concernés à accéder à une offre en logements locatifs partiellement étendue au marché privé.

Il convient de noter que la plupart des pays européens (p.ex. France, Pays-Bas, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Belgique et Grèce), mais également les États-Unis et le Canada connaissent déjà un système d'aide à la personne assimilé à la subvention de loyer. Grâce à cette mesure, de nombreux ménages avec une situation précaire peuvent être soutenus financièrement. En guise d'illustration, au Royaume-Uni, le *housing benefit system* a pu venir en aide à 22% des ménages locataires du secteur privé en 2002. En France, les diverses aides au logement cumulées (aide personnalisée au logement, allocation de logement familiale et allocation de logement sociale) couvraient 45% de la population des locataires du secteur privé en 2005, contre 30% pour le *huursubsidie* hollandais, 10% pour le *Wohngeld* allemand et 13% pour le *housing voucher* américain.

Enfin, le recours à une telle aide individuelle au logement ne se fait pas au détriment de la construction de logements sociaux, étant donné que beaucoup de ces pays disposent également d'un grand parc de logements locatifs sociaux.

L'introduction d'une subvention de loyer au Luxembourg est devenue nécessaire, et ceci principalement pour trois raisons:

a) Augmentation des prix du loyer des logements locatifs du marché privé

Selon l'Observatoire de l'Habitat, les loyers proposés à la location (issus des annonces immobilières) ont augmenté de 11,5% pour les maisons et de 19,5% pour les appartements entre le 1^{er} trimestre 2005 et le 3^e trimestre 2012.

Les évolutions relevées pour les appartements sont très proches du taux d'inflation observé sur la même période: l'Indice des Prix à la Consommation National (IPCN) a augmenté d'environ 19% entre le 1^{er} trimestre 2005 et le 3^e trimestre 2012. Ces chiffres suggèrent même que les loyers annoncés réels des maisons ont diminué sur la période.

Toutefois, ces chiffres couvrent des réalités très différentes selon les types de biens proposés à la location. En effet, les loyers annoncés des petits appartements, souvent occupés par de jeunes adultes ou par des ménages modestes, ont augmenté beaucoup plus nettement: 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.

Dès lors, ce sont souvent les ménages les plus modestes qui ont subi les hausses les plus importantes dans les loyers annoncés.

Les hausses de loyers au cours des vingt dernières années sont principalement dues à l'énorme augmentation de la demande en logements locatifs, qui elles-mêmes s'expliquent par la croissance continue de la

population nationale (+36,6% en 20 ans, soit une croissance exceptionnelle et unique en Europe) et par des changements sociodémographiques (augmentation des divorces/séparations, progression du taux des ménages monoparentaux et de personnes vivant seules, vieillissement de la population) entraînant une forte augmentation des ménages composés d'une ou de deux personnes.

Cette progression du niveau des loyers a comme conséquences la diminution des ressources des ménages les plus modestes du fait de la hausse de leur taux d'effort et l'accroissement du nombre de ménages à la recherche d'un logement locatif financièrement abordable.

b) Situation de revenu des ménages les plus modestes et poids du logement sur leur revenu

Une étude du CEPS/INSTEAD s'est intéressée aux évolutions récentes dans les taux d'effort (définis comme la part de leur revenu disponible net que les ménages consacrent au paiement de leur loyer, sans les charges) des ménages locataires du parc privé.

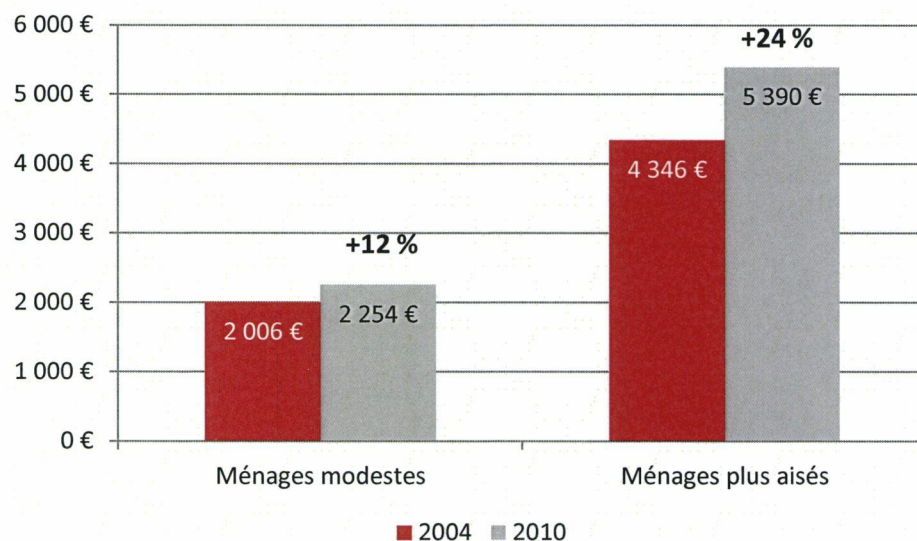
Il en ressort que le taux d'effort moyen des ménages locataires les plus modestes (ceux qui appartiennent au premier quartile de niveau de vie) a augmenté de 4 points de pourcentage entre 2004 et 2010 (passant de 29% en 2004 à 33% en 2010). Dans le même temps, le taux d'effort moyen des autres ménages locataires du parc privé (plus aisés) a très légèrement diminué (passant de 20% en 2004 à 19% en 2010).

L'écart dans la charge financière liée au coût du loyer s'est donc creusé ces dernières années entre les ménages les plus modestes et les autres locataires du parc privé. Ce phénomène provient à la fois des évolutions récentes de leur revenu et de celles des loyers dont ils s'acquittent.

Le revenu disponible a en effet augmenté beaucoup plus vite pour les ménages plus aisés (+24%) que pour les ménages modestes (+12%) entre 2004 et 2010¹.

¹ Ces chiffres s'expriment en euros courants. Cependant, le revenu disponible des ménages les plus modestes a progressé moins vite que l'inflation (inflation à 14% entre 2004 et 2010).

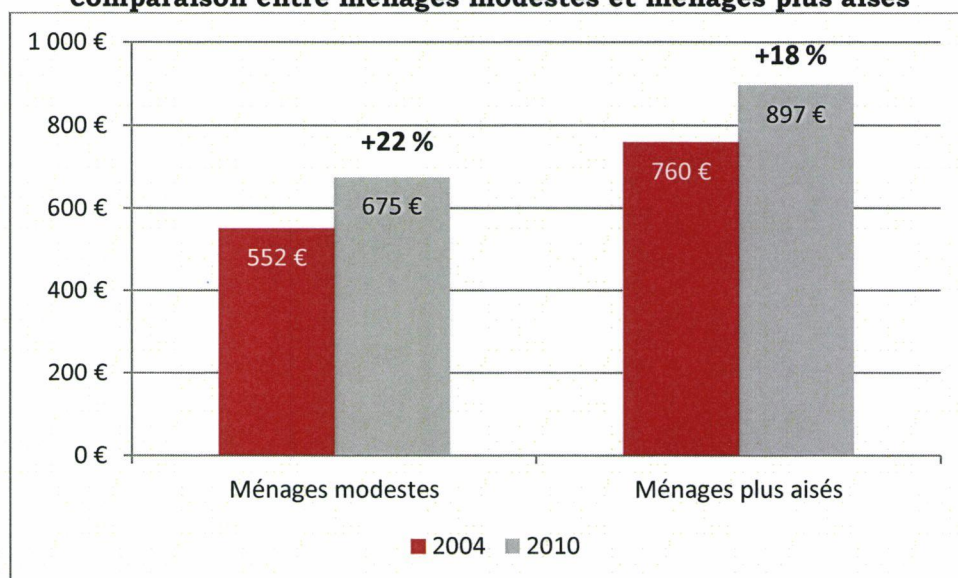
Evolution du revenu disponible des ménages locataires du parc privé entre 2004 et 2010, comparaison entre ménages modestes et ménages plus aisés :



Source: CEPS/INSTEAD, PSELL-3/EU-SILC (2004, 2010)

Parallèlement, le coût du loyer a évolué plus rapidement que le pouvoir d'achat des ménages plus modestes, alors que pour les ménages plus aisés, la hausse de leur revenu a plus que compensé celle du coût du logement.

Evolution du loyer des ménages locataires du parc privé entre 2004 et 2010, comparaison entre ménages modestes et ménages plus aisés



Source: CEPS/INSTEAD, PSELL-3/EU-SILC (2004, 2010)

Au vu de ces données, beaucoup de ménages à faible revenu ont de moins en moins de chances d'accéder un jour à la propriété et n'ont dès lors pas

d'autre choix que de recourir à un logement locatif non-subsventionné jusqu'à ce jour par l'Etat.

Cet état de fait peut encore être illustré par le nombre de primes d'acquisition et de construction accordées par l'Etat qui est passé de 3.562 en 1991 à 1.887 en 2011, soit une diminution d'environ 47% en 20 ans!

c) Pénurie de logements locatifs sociaux au Grand-Duché

Malgré l'augmentation substantielle de la participation financière de l'Etat à la construction ou à l'acquisition de logements locatifs subsventionnés (article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) ayant pour objectif d'inciter les promoteurs publics - notamment les communes - à renforcer leur parc locatif social, force est de constater qu'entre 2002 et 2010, le nombre de logements locatifs subsventionnés par l'Etat et réalisés par les promoteurs publics n'a pas beaucoup progressé: le parc locatif subsventionné ne s'est en effet agrandi 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 près de 193 unités par an en moyenne, soit +964 unités en 5 ans (+61%).

Même si le Fonds pour le développement du logement et l'habitat (communément appelé « *Fonds du logement* ») dispose du parc locatif subsventionné le plus important du pays avec 1.710 unités au 31.12.2011, il enregistrait néanmoins à la même date pas moins de 1.216 demandes non-satisfaites pour un logement locatif subsventionné².

L'état du parc locatif subsventionné auprès des principaux promoteurs publics en 2011 est le suivant:

Parc locatif subsventionné 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

D'autres dispositifs tels que les constructions d'ensembles ont été déployés pour stimuler notamment la production de logements locatifs. Le 9^e

² Fonds du logement (2012); *Rapport et Bilan 2011*

programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que son avenant projettent un parc total de 3.356 logements destinés à la location, dont 633 unités de logements devraient émaner de nouveaux projets de construction. Cette offre de logements locatifs, bien que résultant d'un effort non négligeable de la part des promoteurs publics, reste malheureusement encore bien en-dessous de la demande. En effet, 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 du niveau de production de logements à la demande, qui elle est en constante progression.

Nombre de logements locatifs sociaux prévus par l'avenant au 9^e programme de construction d'ensembles

9 ^e programme de construction d'ensembles	Nombre de logements locatifs
Anciens projets	2 723
Avenant du 9 ^e programme de construction d'ensembles	633
Total	3 356

Source: Ministère du Logement

Parc de logements sociaux dans certains Etats membres de l'Union Européenne

	Parc de logements sociaux locatifs	% de logements sociaux dans le parc locatif	% de logements sociaux dans le parc total de logements	Nombre de logements sociaux pour 1000 habitants	Parc de logements pour 1000 habitants
Pays-Bas	2 400 000	77	35	147	422
France	4 300 000	43	19	71	513
Belgique	337 400	24	7	26	461
Allemagne	2 471 000	11	6	27	477
Luxembourg	2 250	8	2	5	391

Source: Extrait "Housing Europe 2007 - Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states", CECODHAS European Social Housing Observatory, enquête 2007 CECODHAS-USH-DEXIA

Au vu de ces données statistiques, on constate que le Grand-Duché de Luxembourg se classe dernier parmi les pays limitrophes et les Pays-Bas.

2. Population cible de la subvention de loyer

D'après une étude de l'Observatoire de l'Habitat³, le parc locatif privé était occupé par environ 40.400 ménages locataires en 2008 (soit 21,4% du total des ménages).

Le taux d'effort moyen de tous les ménages locataires du parc privé s'élevait à 24,8% en 2008. Ceci dit, le taux d'effort varie selon le revenu mensuel disponible et la composition du ménage (voir tableau ci-dessous).

Les ménages qui ont un taux d'effort supérieur ou égal à 33% - voire 40% - ont pour la plupart un revenu très modeste (inférieur à 2.000 €) et sont soit célibataires, soit un parent isolé avec au moins un enfant à charge.

En outre, seuls 6% des ménages locataires remplissant les conditions de revenu requises occupent un logement issu du marché locatif subventionné (Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, SNHBM, communes, etc.).

Taux d'effort des ménages locataires du parc privé en 2008

	taux d'effort moyen (en %)	pourcentage de ménages ayant un taux d'effort supérieur ou égal à 33%	pourcentage de ménages ayant un taux d'effort supérieur ou égal à 40%
revenu mensuel disponible du ménage			
< 1.000 EUR	50,1	76,9	61,8
entre 1.000 et 2.000 EUR	33,8	48,9	29,7
composition du ménage			
célibataire	27,7	27,1	14,1
parent isolé avec un enfant	29,1	43,4	36,1
parent isolé avec au moins 2 enfants	27,3	17,3	9,8

Source: Observatoire de l'Habitat, enquête du PSELL-3/EU-SILC (2008)

Dès lors, la population visée par la subvention de loyer a été définie selon les trois critères suivants:

- ménage en-dessous du seuil de faible revenu,
- taux d'effort supérieur à un tiers du revenu net disponible,
- locataires du marché privé au Grand-Duché.

³ LICHERON Julien (2011); *Portraits des locataires au Grand-Duché – Analyse à partir du PSELL-3/EU-SILC (2008)*, Observatoire de l'Habitat, janvier 2011

a) Seuil de faible revenu

Au vu des arguments développés plus haut, la population cible de la subvention de loyer est essentiellement le travailleur dit pauvre (« *working poor* »), c'est-à-dire la personne qui a un emploi mais qui demeure dans la pauvreté à cause de la faiblesse de ses revenus et ceci malgré les transferts sociaux dont elle bénéficie.

Le seuil de risque de pauvreté est un indicateur sur la pauvreté qui permet de comparer les faibles revenus avec les revenus des autres habitants du pays et se définit comme « *la part des personnes ayant un revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) inférieur au seuil de risque de pauvreté, fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian national après transferts sociaux.* »⁴ Néanmoins, l'utilisation de ce seuil comme élément de définition de la population cible est discutable. En effet, celui-ci renvoie à une conception relative de la pauvreté (être pauvre en comparaison avec d'autres individus d'une population donnée), et non à une conception absolue de la pauvreté (ne pas pouvoir satisfaire aux besoins élémentaires). De plus, cet indicateur ne peut être mesuré qu'avec un décalage d'au moins un an, alors que les paramètres sociaux tels que le salaire social minimum (SSM) qualifié ou non-qualifié ainsi que le revenu minimum garanti (RMG) sont fixés par la loi, et sont dès lors connus à l'avance.

Dans ce contexte, la référence qui a finalement été retenue est la *moyenne arithmétique entre le salaire social minimum non-qualifié net et le salaire social minimum qualifié net*, celle-ci se rapprochant le plus du niveau du seuil de pauvreté sans en présenter les inconvénients tels que décrits plus haut. Cette référence sert de base pour la définition du seuil de faible revenu.

La subvention de loyer est dès lors limitée aux ménages dont le revenu net disponible (RND) par unité de consommation se situe en-dessous du seuil de faible revenu. Le RND par unité de consommation s'obtient quand on divise le RND total de chaque ménage par la taille équivalente du ménage à partir de l'échelle modifiée en unités de consommation (UC)⁵.

Le seuil de faible revenu en-dessous duquel le demandeur est éligible pour la subvention de loyer est donc de 1.727 euros⁶ pour un célibataire (1 UC), de 2.591 euros pour un couple sans enfant (1,5 UC) et de 3.627 euros pour un couple avec 2 enfants (2,1 UC).

⁴ Selon définition de l'EUROSTAT: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate/fr

⁵ Afin de prendre en compte les différences de taille et de composition des ménages, le revenu net total du ménage est divisé par le nombre d'UC au moyen de l'échelle en UC 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. Par exemple, un ménage qui se compose d'un couple avec un enfant de moins de 14 ans a pour taille équivalente: $1 + 0,5 + 0,3 = 1,8$.

⁶ Moyenne entre SSM net qualifié (1.863,29 €) et SSM net non-qualifié (1.589,04 €) pour un célibataire au 1^{er} janvier 2013 = 1.726,165 (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.

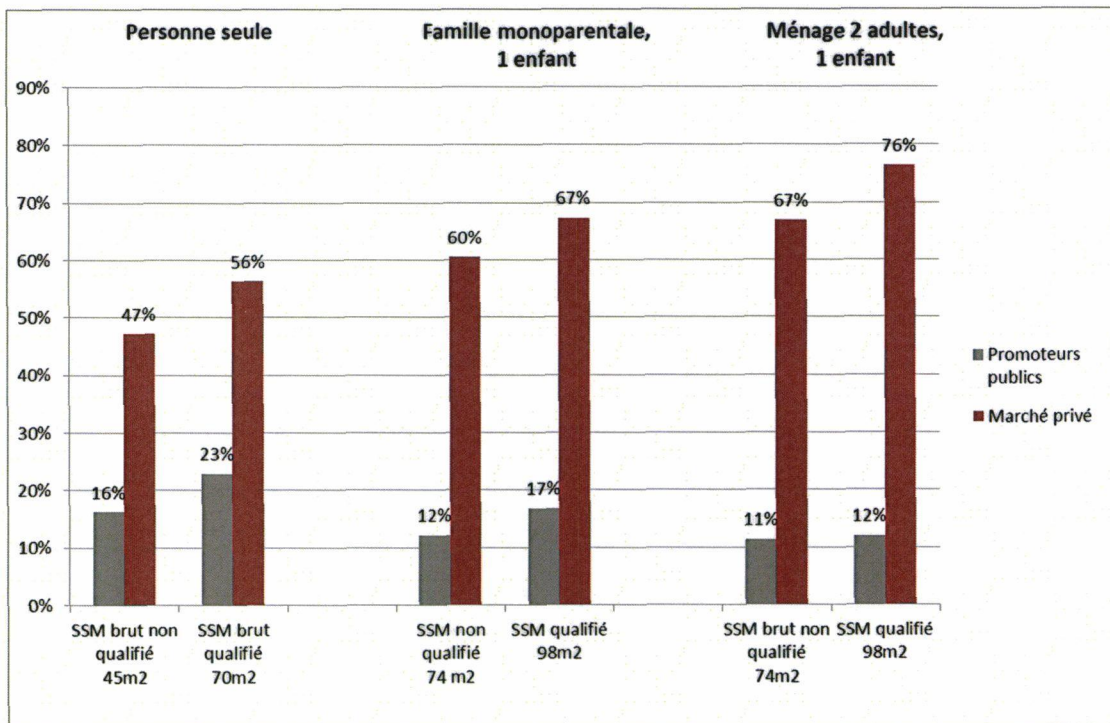
Cette population cible est constituée d'environ 12.440 ménages, ce qui correspond à environ 21% des ménages locataires du parc privé, et à 7% de l'ensemble des ménages.

b) Taux d'effort

Il existe une énorme différence entre le niveau du loyer des logements sociaux (calculé conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) et le niveau du loyer des logements locatifs appartenant au secteur privé (réglementés par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil).

A niveau de revenu égal, cette différence de loyer a un impact direct sur le taux d'effort des ménages locataires concernés (voir graphique ci-dessous). En effet, un ménage monoparental ayant un enfant à charge et touchant le salaire social minimum non qualifié (soit un revenu net disponible de 1.852 euros au 1^{er} janvier 2013) par exemple devra supporter un taux d'effort de 60% s'il occupe un logement locatif de 74 m² du marché privé, contre un taux d'effort de 12% si ce même ménage occupe un logement du même type mais issu du parc locatif social.

Comparaison entre le taux d'effort des ménages locataires d'un logement social par rapport à celui d'un logement du secteur privé pour une composition de ménage et un niveau de revenu donnés:



Source: Ministère du Logement

Compte tenu de ces observations, la subvention de loyer a pour objectif de réduire le taux d'effort des ménages locatifs qui en sont bénéficiaires, voire de le ramener dans la mesure du possible à 33% de leur revenu net disponible.

Plus précisément, l'instrument utilisé pour mesurer l'exposition des ménages locataires au coût du loyer est le « *taux d'effort hors-charges* », défini comme la part des revenus disponibles que le ménage consacre au paiement de son loyer, hors charges locatives.

La formule de calcul de la subvention de loyer retenue repose en effet sur l'hypothèse d'un taux d'effort raisonnable pour le ménage qui serait proche de 33%: en théorie, un ménage devrait consacrer au *maximum 33% de ses revenus disponibles* au paiement du loyer si l'on suit la logique de cette formule de calcul.

Cette limite supérieure pour le taux d'effort hors-charges peut être rapprochée de l'indicateur statistique Eurostat de « *taux de surcharge des coûts du logement* », qui représente la part des ménages dont les coûts totaux de logement (loyer et charges liées au logement) représentent plus de 40% du revenu disponible.

Il s'agit d'un indicateur-clé du volet « inclusion sociale » de la méthode ouverte de coordination concernant l'inclusion et la protection sociales (MOC) de l'Union européenne.

Le choix d'utiliser un taux d'effort hors-charges (plutôt qu'un taux d'effort incluant les charges liées au logement) dans la formule de calcul se justifie par des considérations pratiques: il est plus aisé de connaître le montant du loyer hors-charges versé par un locataire plutôt que l'ensemble de ses coûts liés au logement (incluant le loyer et les charges d'eau, d'électricité, de gaz, etc., qui peuvent assez fortement fluctuer d'un mois à l'autre). Ceci dit, il existe une grande correspondance au Grand-Duché de Luxembourg entre les ménages qui consacrent plus de 33% au paiement de leur loyer hors-charges et ceux en situation de « surcharge des coûts du logement » selon la définition Eurostat.

c) Logement locatif du marché privé uniquement

Le ménage pouvant prétendre au versement d'une subvention de loyer doit être locataire d'un logement provenant du marché privé et non d'un logement social provenant du parc locatif d'un promoteur public.

Dans ce contexte, un *barème des loyers de référence* a été développé à l'aide du CEPS/INSTEAD. Ce barème est utilisé pour le calcul de la subvention de loyer, et il dépend:

- de la composition du ménage éligible, et
- du niveau de loyer moyen observé au sein de l'ensemble du territoire du Grand-Duché pour un logement correspondant aux besoins théoriques dudit ménage.

3. Un dispositif défini selon les critères spécifiques du marché du logement luxembourgeois

Comme mentionné ci-dessus, le dispositif utilisé pour la définition du barème des loyers de référence a été créé pour répondre aux besoins spécifiques des ménages locataires qui disposent d'un faible revenu et qui, faute de disponibilité de logements issus du parc locatif social, doivent occuper un logement locatif du marché privé national⁷. Ces ménages doivent dès lors faire face à un niveau de loyer nettement supérieur à celui existant dans les régions frontalières (Lorraine, Wallonie, Sarre et Rhénanie-Palatinat).

En effet, une étude suggère que les loyers mensuels moyens des appartements entre 2005 et 2007 étaient inférieurs:

- d'environ -30% à -45% en Sarre et en Rhénanie-Palatinat;
- d'environ -20% à -35% en Wallonie;
- et d'environ -20% à -30% en France (selon le nombre de chambres), par rapport aux niveaux relevés au Luxembourg⁸.

Cet écart s'est creusé depuis 2007 entre le Grand-Duché et les régions frontalières puisque l'indice des loyers du STATEC a augmenté d'environ +9,5% entre 2007 et 2011 au Luxembourg, alors que les loyers moyens ont légèrement baissé (environ -1%) sur la même période en Lorraine⁹, et l'indice des loyers inclus dans l'Indice des Prix à la Consommation n'a que modérément augmenté en Belgique (environ +5,5%) entre 2007 et 2011¹⁰.

Pour le cas de la Lorraine, il est même possible de construire un tableau des loyers de référence pour l'année 2011, en se basant sur les prix moyens par type de biens diffusés par l'Agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine Nord (AGAPE, 2012)¹¹.

Le tableau ci-dessous présente ainsi une grille des loyers de référence qui serait le pendant de celle construite pour le Grand-Duché. Il en ressort que la différence dans les loyers de référence entre le Luxembourg et la Lorraine est extrêmement importante (entre -44% et -70% en Lorraine!).

⁷ A partir d'une modélisation hédonique des loyers déclarés par les ménages résidant au Luxembourg interrogés dans le cadre du PSELL-3/EU-SILC.

⁸ GERBER Philippe, LICHERON Julien (2010), *Le logement: plus grand, moins cher*, in CARPENTIER Samuel (dir.), *La mobilité résidentielle transfrontalière entre le Luxembourg et ses régions voisines*, Editions Saint-Paul, collection « Forum Europa-», chap. 3, pp. 61-83.

⁹ Observatoire CLAMEUR des loyers; AGAPE, 2012.

¹⁰ Statistics Belgium, 2012.

¹¹ Les loyers moyens par m² observés dans le territoire d'observation de cette agence d'urbanisme (la Lorraine Nord, de Longwy à Jarny) sont en effet très proches des loyers par m² relevés en moyenne dans la région Lorraine selon l'Observatoire CLAMEUR des loyers (soit env. 8,9 €/m² en 2012).

Possibilité de grille des loyers de référence pour la région Lorraine, construite à partir des loyers moyens relevés par l'AGAPE en Lorraine-Nord en 2011

Besoins du ménage	Loyer moyen en 2011	Différence par rapport au loyer de référence construit pour le Grand-Duché de Luxembourg
Personne seule (studio)	373 €	- 44 %
Ménage sans enfant (2 pièces)	447 €	- 50 %
Ménage avec 1 enfant (3 pièces)	556 €	- 53 %
Ménage avec 2 enfants (4 pièces)	592 €	- 63 %
Ménage avec 3 enfants (5 pièces)	727 €	- 66 %
Ménage avec 4 enfants (6 pièces)	840 €	- 70 %

Source: AGAPE, Observatoire Loyers (2012)

Le tableau ci-dessous reporte les niveaux de revenus maxima qui permettraient à un ménage résidant en Lorraine de bénéficier d'une subvention de loyer si l'on se base sur la grille des loyers de référence pour la région lorraine (définie dans le tableau précédent). De tels niveaux de revenus, souvent très inférieurs au niveau du RMG luxembourgeois, sont très improbables au Grand-Duché de Luxembourg.

Niveau maximum de revenu net disponible qui permettrait à un ménage résidant en Lorraine de bénéficier d'une subvention de loyer en appliquant la grille des loyers de référence du tableau ci-dessus

Besoins du ménage	Niveau de revenu maximum	Par comparaison: niveau du RMG au 01.01.2011
Personne seule (studio)	1.127 €	1.252 €
Ménage sans enfant (2 pièces)	1.351 €	1.878 €
Ménage avec 1 enfant (3 pièces)	1.681 €	1.992 €
Ménage avec 2 enfants (4 pièces)	1.793 €	2.106 €
Ménage avec 3 enfants (5 pièces)	2.203 €	2.220 €
Ménage avec 4 enfants (6 pièces)	2.545 €	2.334 €

Source: calcul à partir de la grille des loyers de référence pour la Région Lorraine.

Avec une telle grille des loyers de référence et un niveau de revenus maximum aussi faibles, il est hautement improbable qu'un ménage résidant dans cette région puisse bénéficier d'une subvention de loyer telle que définie par la formule de calcul retenue dans le projet de loi.

Comme pour les ménages résidant déjà actuellement au Grand-Duché, un ménage résidant en Lorraine pourrait bénéficier, le cas échéant - si les conditions légales et réglementaires sont remplies -, d'une subvention de loyer au cas où il louerait un logement du parc privé au Grand-Duché de Luxembourg, vu l'objectif principal de l'aide consistant à favoriser l'accessibilité à un logement dudit marché privé.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}.- Il est inséré après l'article 14quater de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement un nouveau chapitre 2quinquies libellé comme suit:

« Chapitre 2quinquies: Subvention de loyer

Art. 14quinquies.- (1) Afin d'améliorer les conditions de logement et dans le but de faciliter l'accessibilité à un logement du marché locatif privé au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à accorder une subvention de loyer aux ménages à faible revenu qui louent un logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 33% de leur revenu net disponible.

(2) La subvention de loyer est calculée en fonction d'un loyer de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage et défini selon les besoins théoriques optimaux par type de ménage au Grand-Duché de Luxembourg, conformément à la formule suivante:

$$SL = Lo - (0,33 \times Ynet).$$

Pour l'application de cette formule, l'on entend par:

- *SL*: le montant de l'aide versée au ménage éligible;
- *Lo*: le loyer national de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage;
- *0,33*: le taux d'effort théorique raisonnable consacré par le ménage au paiement du loyer;
- *Ynet*: le revenu net disponible du ménage défini par règlement grand-ducal et calculé conformément à l'alinéa 4.

La composition du ménage à prendre en considération pour la détermination de l'aide est celle existant à la date d'octroi de l'aide.

Le revenu net disponible à prendre en considération pour le calcul de l'aide est la moyenne du revenu net disponible de l'année d'imposition qui précède la date d'octroi de l'aide. Lorsque le revenu total à prendre en considération comprend un revenu provenant d'une occupation rémunérée qui n'a pas été exercée pendant toute l'année d'imposition, ce revenu est à extrapoler sur l'année. En cas de changement d'employeur respectivement au cas où le ménage n'a pas eu de revenu professionnel durant ladite année d'imposition, le dernier revenu net disponible connu au moment de l'octroi de l'aide est pris en considération et est extrapolé sur l'année.

(3) Le montant de la subvention est plafonné en fonction de la composition du ménage. Le montant maximum de la subvention de loyer est limité à 230 euros par mois et par ménage. Le montant de

l'aide ne pourra jamais dépasser le loyer effectivement payé par le ménage éligible.

(4) Les seuils de faible revenu, le barème des loyers de référence et les plafonds retenus pour l'aide en fonction de la composition de ménage sont à fixer annuellement par règlement grand-ducal.

Un règlement grand-ducal fixe également les conditions et modalités d'octroi de cette aide ainsi que les modalités de remboursement applicables en cas d'observation d'une des conditions d'octroi de l'aide.

Art. 14sexies. - En cas d'un réexamen du dossier, sur demande du membre du gouvernement ayant le Logement dans ses attributions ou du demandeur d'une subvention de loyer, le ou les gestionnaires du dossier du ministère du Logement peuvent accéder aux traitements de données à caractère personnel suivants:

- a) le fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs gérés par le Centre commun de la sécurité sociale sur la base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale pour déterminer le revenu net disponible du ménage;
- b) le fichier de l'Administration des contributions directes relatif à l'évaluation immobilière pour vérifier si le ménage est propriétaire d'un ou de plusieurs logements.
- c) le fichier relatif aux bénéficiaires du revenu minimum garanti géré par le Fonds national de solidarité pour vérifier si le ménage est bénéficiaire d'une allocation de vie chère.

L'accès aux fichiers énumérés ci-dessus est uniquement permis si le demandeur d'une subvention de loyer a préalablement signé une déclaration spéciale prévue à cet égard sur le formulaire de demande en obtention de l'aide.

Les procédés automatisés se font moyennant consultation de données à travers un accès direct à des fichiers de données à caractère personnel et sous garantie que l'accès soit sécurisé, limité et contrôlé.

Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.».

Art. 2. - La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.



COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 14quinquies

Le nouveau chapitre 2quinquies prévoit l'introduction d'une subvention de loyer en faveur de ménages à faible revenu, donc en faveur d'une couche de population bien ciblée et ayant besoin d'une aide pour améliorer leurs conditions de logement et surtout pour accéder à un logement du marché locatif privé.

En effet, la grande majorité desdits ménages se trouve dans une situation financière où il est quasiment impossible pour ceux-ci d'accéder à la propriété d'un logement au Grand-Duché. Vu la pénurie de logements locatifs sociaux et la flambée des prix des logements au Grand-Duché de Luxembourg, ces ménages doivent louer - et souvent très cher - un logement sur le marché locatif privé national.

Ces ménages louant un logement sur le marché privé ou étant à la recherche d'un logement locatif privé au Grand-Duché sont aussi bien des ménages luxembourgeois que de nationalité étrangère résidant légalement dans le pays. Il n'y aura donc aucune discrimination. Ils peuvent obtenir une subvention de loyer s'ils remplissent les conditions prescrites par la loi.

La population-cible de la subvention de loyer est clairement délimitée. Le texte prévoit 3 conditions cumulatives pour que le ménage soit éligible pour une subvention de loyer:

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

La subvention de loyer est concentrée sur environ 12.440 ménages (en excluant les bénéficiaires du revenu minimum garanti), soit 21% des ménages locataires du parc privé et 7% de l'ensemble des ménages privés résidant au Grand-Duché de Luxembourg (selon les chiffres de 2010).

Le montant de la subvention de loyer allouée à un ménage remplissant les conditions d'éligibilité sera calculé en fonction d'une formule tenant compte 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 (p.ex. 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 - considéré comme raisonnable - fixé à 33% du revenu net disponible du ménage, pour le paiement du loyer.

Pour des raisons de coût budgétaire annuel, un plafonnement du montant de l'aide est prévu, en fonction de la composition du ménage.

Le montant maximal de la subvention de loyer que peut obtenir un ménage bénéficiaire est également fixé par la loi, en l'occurrence 230 euros.

Comme la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit 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 2002), il est jugé utile d'insérer la base légale de la subvention de loyer après le chapitre 2quater de la loi de 1979.

De plus, beaucoup de modalités pratiques d'exécution relatives à subvention de loyer seront identiques ou similaires aux dispositions d'exécution d'autres aides individuelles au logement prévues par la loi modifiée de 1979, et notamment par le règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement.

Les modalités pratiques d'exécution de l'aide ainsi que les modalités de restitution de sommes indûment touchées seront déterminées par un règlement grand-ducal.

Article 14sexies

Une 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.

Un réexamen du dossier est évidemment également possible en cas de demande expresse du demandeur de l'aide ou du Service des Aides au Logement en cas de changement du revenu ou de la composition du ménage en cours d'année (p.ex. si naissance d'un enfant, perte du travail du demandeur), ayant une incidence directe sur le montant de la subvention de loyer.

Pour décharger les ménages concernés de devoir se déplacer auprès de plusieurs administrations publiques pour obtenir tous les renseignements et documents légalement requis dans le cadre dudit réexamen annuel obligatoire, le texte prévoit la *possibilité* pour le demandeur de l'aide de signer une déclaration spéciale sur le formulaire de demande par laquelle il marque son accord à ce que le gestionnaire de son dossier puisse accéder à certaines bases de données à caractère personnel limitativement énumérées dans la loi, et strictement nécessaires pour le - seul - réexamen de son

dossier. Comme il ne s'agit que d'une faculté, le demandeur/bénéficiaire d'une subvention de loyer peut évidemment également décider de faire soi-même toutes les démarches administratives pour récolter/obtenir les certificats et documents requis.

Il s'agit d'une simplification administrative substantielle - et un gain de temps - au profit de la population cible de ménages à faible revenu bénéficiaire d'une subvention de loyer, mais aussi pour le Service des Aides au Logement qui doit déjà actuellement envoyer chaque année des milliers de lettres de rappel aux bénéficiaires des autres aides au logement - souvent réticents à faire les démarches administratives légalement requis - pour obtenir les renseignements et documents nécessaires pour le réexamen des dossiers. Il convient d'éviter des indûment touchés à rembourser par des ménages à très faible revenu et d'assurer une rapidité de l'instruction lors d'un réexamen du dossier (et éviter une « guerre de papiers » requérant l'engagement de nouveaux agents). La mesure proposée est certainement dans l'intérêt de tous les concernés.

Il est évident que les agents du Ministère du Logement sont tenus au secret professionnel pour tous les renseignements obtenus par ce biais.

Le système informatique par lequel l'accès direct sera opéré devra être aménagé de sorte que les informations relatives à l'agent ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données à caractère personnel consultées doivent avoir un lien direct avec le réexamen du dossier du demandeur de la subvention de loyer. Les conditions, critères et modalités pratiques de l'accès seront fixés par règlement grand-ducal.



FICHE FINANCIERE

La population ciblée par la subvention de loyer est l'ensemble des ménages locataires du parc privé dont le niveau de vie est inférieur à la moyenne entre le salaire social minimum net non qualifié et le salaire social minimum net qualifié. En-dessous de cette limite, les ménages sont considérés en risque de précarité. Cette moyenne équivaudra à partir du 1^{er} janvier 2013 à 1.731 euros pour un célibataire (1 UC), 2.597 euros pour un couple sans enfant (1,5 UC), et 3.636 euros pour un couple avec 2 enfants (2,1 UC).

D'après une estimation des données du PSELL-3/EU-SILC (2010)(CEPS/INSTEAD, STATEC), cette population-cible s'élevait à environ 11.900 ménages en 2010 (en excluant les bénéficiaires d'un RMG). Si l'on prend en compte le taux de croissance démographique national entre 2010 et 2012, cette population-cible est dès lors estimée à 12.440 ménages en 2012.

Si l'on considère une subvention de loyer moyenne de 96 euros par ménage, le chiffrage budgétaire conduit à estimer le coût lié à l'introduction d'une subvention de loyer à environ 1,19 millions euros par mois, soit 14,33 millions euros par an.