

Objet: Amendements gouvernementaux aux

Projet de loi n°6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée de 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. (4099bisCCH)

*Saisine : Ministre du Logement
(18 mai 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Par le biais de cinq amendements gouvernementaux au 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, d'une part, et de cinq amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, d'autre part, les auteurs se proposent de modifier certaines dispositions, dont l'objet principal visait l'introduction d'une subvention de loyer en faveur des ménages à faibles revenus.

Alors que le projet de loi initial n°6542 avait été soumis à la Chambre de Commerce pour avis (émis le 25 juin 2013), le projet de règlement grand-ducal initial n'avait pas fait l'objet d'une saisine, ce que la Chambre de Commerce regrette. Par conséquent, certaines remarques ci-après concerneront les articles du projet de règlement grand-ducal non couverts par des amendements.

Résumé

Le projet de loi n°6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée de 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi que le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, tous deux adoptés en 2013, matérialisaient la volonté du Gouvernement luxembourgeois, initialement annoncée dans le 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.

Les amendements sous avis se proposent de modifier certaines dispositions des textes initiaux, datant de 2013 :

- suppression de la subvention de loyer pour les personnes qui sous-louent leur logement ;
- définition des conditions, critères et modalités d'accès aux données à caractère personnel des demandeurs de la subvention par le ou les gestionnaire(s) du dossier ;
- élargissement du cercle des ménages pouvant prétendre à une subvention de loyer aux bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) et du revenu pour personnes

gravement handicapées (RPGH) (exclus d'office de la subvention de loyer dans la mouture précédente) et abolition de la majoration de loyer à laquelle ils peuvent prétendre en l'état actuel des dispositions, et ce pour éviter toute situation de cumul ;

- redéfinition du barème de plafonnement de la subvention de loyer, du barème des loyers de référence et des seuils de faibles revenus.

S'agissant du fond de l'introduction d'une subvention de loyer et le contenu des propositions d'amendements sous avis, la Chambre de Commerce rappelle que, sur le marché du travail, une pression importante sur les salaires est induite par le coût élevé du logement sur le sol grand-ducal, ainsi que par les hausses du coût du logement (hausse de 5,6% au dernier trimestre 2014 par rapport au même trimestre en 2013, d'après le STATEC et l'Observatoire de l'habitat). Par conséquent, l'introduction d'une subvention de loyer visant à limiter le coût du logement, et en particulier pour les salariés aux revenus les plus modestes, pourrait, de prime abord, être saluée. Toutefois, la Chambre de Commerce doute de l'efficacité de cette mesure qui vise à soutenir de manière unilatérale la demande (même si elle se félicite que des critères d'éligibilité soient introduits pour permettre davantage de sélectivité sociale), alors que l'offre de logements locatifs en général, et de logements locatifs sociaux, en particulier, reste trop faible, engendrant ainsi un déséquilibre sur le marché du logement luxembourgeois.

En outre, en raison de la multiplication des aides au logement, une radiographie de l'ensemble de ces dernières doit être réalisée, afin d'en évaluer l'efficacité et la nécessité de les conserver, voire afin de regrouper certaines aides dans un souci de simplification administrative.

La suppression de la majoration de loyer faisant suite à l'élargissement du cercle des personnes éligibles aux bénéficiaires du RMG et du RPGH est saluée par la Chambre de Commerce puisqu'elle estime que ce type d'aides complémentaires, comme la majoration de loyer, que les bénéficiaires ne perçoivent plus quand ils dépassent un certain seuil de revenu, constituent de réels pièges dans l'inactivité. Sa suppression est donc un premier pas dans la bonne direction.

En raison de cet élargissement des personnes éligibles, le chiffre de 19.000 ménages est avancé dans les projets sous avis en ce qui concerne les bénéficiaires potentiels, or ce dernier n'est pas davantage explicité. Au vu du nombre élevé d'éléments de rémunération ou d'aides à prendre en compte pour la détermination du revenu net disponible et les seuils de faibles revenus relativement bas, la Chambre de Commerce se demande si le système tel que prévu actuellement permettra d'atteindre réellement les cibles espérées.

En ce qui concerne l'articulation de la subvention de loyer en fonction du nombre d'enfants présents dans le ménage bénéficiaire, la Chambre de Commerce aurait souhaité que les auteurs des amendements tiennent compte du projet de loi portant réforme des prestations familiales qui prévoit d'abaisser la limite d'âge pour bénéficier des allocations familiales de 27 à 24 ans, et ainsi limiter à 24 ans les enfants pris en compte.

La Chambre de Commerce constate également que les possibles effets pervers que pourrait engendrer la fixation d'un loyer national de référence, par exemple la demande par le locataire d'une légère majoration de son loyer afin qu'il puisse bénéficier de l'aide, ne sont pas considérés par les auteurs.

Enfin, la Chambre de Commerce ne peut que regretter l'absence d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière tenant compte de l'impact financier des amendements, qui pourrait s'avérer conséquent. D'après des chiffres relayés par la presse,

une enveloppe annuelle de 28,8 millions EUR serait prévue pour financer cette réforme attendue pour début 2016.

S'agissant de la forme des propositions d'amendements sous avis, la Chambre de Commerce constate de nombreuses incohérences et estime que la mise en œuvre d'un système de subvention de loyer dans l'état actuel des textes ne permettrait pas une application transparente et uniforme.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce regrette que davantage de détails ne soient pas fournis sur la détermination des seuils de faible revenu, seul le calcul du seuil pour une personne seule étant clairement explicité.

Ensuite, par un calcul détaillé, la Chambre de Commerce démontre que, dans certains cas, un locataire qui remplit les trois conditions d'éligibilité, peut ne pas se voir attribuer de subvention de loyer.

En outre, le plafond théorique de 300 EUR de la subvention de loyer ne sera jamais atteint dans la pratique, puisque le plafond réel est équivalent à celui de la catégorie « Ménage avec 6 enfants et plus » à savoir 273 EUR.

Enfin, en ce qui concerne la notion de « ménage », définie comme « *une personne vivant seule ou un groupe de personnes habitant ou ayant l'intention d'habiter ensemble dans un logement locatif privé y compris le demandeur* », deux réserves sont émises par la Chambre de Commerce. D'une part, selon cette définition, une personne vivant seule est considérée comme un ménage (sans enfant). Or, les tableaux annexés au projet de règlement grand-ducal contiennent deux catégories distinctes : « personne seule » et « ménage sans enfant » avec des montants différents. D'autre part, cette définition implique qu'un ménage peut être constitué d'un ou plusieurs adultes, ce qui engendre des besoins en logement différents selon la structure du ménage.

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce ne peut approuver les propositions d'amendements sous avis, ainsi que les textes initiaux, que sous réserve de la prise en compte de ses remarques et commentaires.

Appréciation générale des textes initiaux et amendés

	Incidence du projet de loi initial, selon évaluation de la Chambre de Commerce dans son avis du 27 juillet 2013	Incidence des textes amendés
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0	0
Impact financier sur les entreprises	0	0
Transposition de la directive	n.a.	n.a.
Simplification administrative	-	-
Impact sur les finances publiques	-	--
Développement durable	+	+

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

Remarque : L'impact du projet de loi initial sur les finances publiques a été qualifié de « défavorable » par la Chambre de Commerce dans son avis du 27 juillet 2013, la fiche financière estimant le coût lié à l'introduction d'une subvention de loyer à environ 14,33 millions EUR par an. Alors qu'aucune fiche financière n'est incluse dans les propositions d'amendements sous avis, une enveloppe annuelle de 28,8 millions EUR serait prévue pour financer la réforme, et ce selon la presse luxembourgeoise. Par conséquent, l'impact sur les finances publiques est dorénavant qualifié de « très défavorable ».

Teneur des amendements

La Chambre de Commerce note d'emblée que les trois conditions cumulatives pour que le ménage soit éligible pour une **subvention de loyer** sont conservées :

- 1) Le ménage loue un logement sur le marché privé national.
- 2) Le ménage possède un revenu net disponible en-dessous du seuil de faible revenu fixé annuellement par règlement grand-ducal. Celui-ci est défini comme la moyenne arithmétique entre le salaire social minimum (SSM) non qualifié net et le salaire social minimum qualifié net. Au 1^{er} janvier 2015, le seuil de faible revenu s'établit, par conséquent, à 1.768 EUR pour une personne vivant seule¹.
- 3) Le ménage doit enregistrer un taux d'effort (c'est-à-dire la part de revenu disponible net que le ménage consacre au paiement du loyer (hors charges locatives)) supérieur à 33% pour le paiement du loyer.

S'agissant des amendements sous avis, ils prévoient tout d'abord que la subvention de loyer ne peut être accordée à une personne qui sous-loue son logement.

Ensuite, les conditions, critères et modalités d'accès aux données à caractère personnel des demandeurs de la subvention par le ou les gestionnaire(s) du dossier sont définis.

Enfin, il est prévu d'étendre le cercle des ménages pouvant bénéficier d'une subvention de loyer aux (futurs) bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) et du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH). Actuellement, les bénéficiaires du RMG et du RPGH peuvent bénéficier d'une **majoration de loyer**, plafonnée à 123,94 EUR et payée par le Fonds national de solidarité (FNS), sous certaines conditions². Pour éviter tout risque de cumul, les bénéficiaires de l'actuelle majoration de loyer continuent d'en bénéficier après l'entrée en vigueur des textes sous avis, mais, concomitamment, ils ne pourront pas prétendre à la nouvelle subvention de loyer. Pour les nouveaux bénéficiaires, la majoration de location est abrogée.

En conséquence, une redéfinition du barème initial de plafonnement de la subvention de loyer (Tableau 1) a été réalisée afin que les bénéficiaires du RMG et du RPGH ne soient pas pénalisés, selon le commentaire des amendements, en touchant une subvention de loyer inférieure à leur majoration de loyer actuelle. Ainsi, le plafond de la subvention de loyer est porté à 124 EUR pour les personnes seules et les ménages sans enfant, le reste du barème étant ajusté en conséquence.

¹ Au 1^{er} janvier 2015, le SSM non qualifié net s'élève à 1.631,87 EUR (pour un montant brut de 1.922,96 EUR) et le SSM qualifié net s'élève à 1.904,00 EUR (pour un montant brut de 2.307,56 EUR). Par conséquent, le seuil de faible revenu s'établit à 1.768 EUR pour une personne seule.

² Ces conditions sont prévues par l'article 5, paragraphe (5), de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, respectivement prévues par l'article 25, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

Tableau 1 : Montants plafonds amendés et retenus pour l'aide en fonction de la composition du ménage (montants soulignés) et montants prévus dans le texte initial (montants barrés)

	Montants plafonds mensuel de la subvention de loyer
Personne seule	70 <u>124</u> €
Ménage sans enfant	100 <u>124</u> €
Ménage avec 1 enfant	120 <u>149</u> €
Ménage avec 2 enfants	141 <u>174</u> €
Ménage avec 3 enfants	161 <u>199</u> €
Ménage avec 4 enfants	181 <u>224</u> €
Ménage avec 5 enfants	201 <u>248</u> €
Ménage avec 6 enfants <u>et plus</u>	221 <u>273</u> €

Source : Amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le montant de la subvention de loyer allouée sera calculé, notamment, en fonction d'un loyer de référence (voir tableau 2), fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage et défini selon les besoins théoriques optimaux par type de ménage sur le territoire national :

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

- avec SL : le montant de l'aide dite « subvention de loyer » 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 dit « raisonnable » consacré par le ménage au paiement du loyer ;
 Ynet : le revenu net disponible du ménage.

Tableau 2 : Barème amendé des loyers de référence

	Loyers de référence au 1 ^{er} janvier 2015
Personne seule	692 715 €
Ménage sans enfant	814 797 €
Ménage avec 1 enfant	1.031 959 €
Ménage avec 2 enfants	1.219 1.249 €
Ménage avec 3 enfants	1.560 1.463 €
Ménage avec 4 enfants	1.963 1.816 €
Ménage avec 5 enfants	2.155 2.034 €
Ménage avec 6 enfants	2.280 2.170 €

Source : Amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le LISER (anciennement CEPS/INSTEAD) a estimé qu'approximativement 19.000 ménages rempliraient les nouvelles conditions requises pour l'octroi d'une subvention de loyer (contre 12.440 ménages dans les projets initiaux)³.

La Chambre de Commerce ayant rendu un avis exhaustif, et restant d'actualité, relatif au projet de loi n°6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée de 25 février 1979 concernant l'aide au logement en date du 27 juillet 2013, elle renvoie à cet avis pour une analyse plus détaillée du marché du logement au Luxembourg.

Considérations générales

Concernant la politique de logement au Luxembourg

La Chambre de Commerce rappelle que, pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, le déséquilibre manifeste sur le marché du logement luxembourgeois, il est primordial, et urgent, de mettre en œuvre 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 réussi ni à endiguer la pénurie de logements, ni à stabiliser un tant soit peu les prix. La politique du logement social n'est guère mieux ciblée et les demandes de location sont plus nombreuses que les biens immobiliers

³ Source : Conférence de presse du Secrétaire d'Etat au Logement du 6 mai 2015.

d'habitation sociale disponibles. Une accélération des procédures de mise sur le marché est donc indispensable.

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. La Chambre de Commerce estime en effet que lors de l'introduction d'une nouvelle aide, le maintien des instruments existants doit être systématiquement remis en question.

Concernant l'introduction d'une subvention de loyer

Selon la Chambre de Commerce, l'introduction d'une subvention de loyer peut être saluée partiellement dans le sens où elle permet, à première vue, de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, les plus modestes notamment, et ce sans accroissement des salaires bruts ou du salaire social minimum (SSM). En effet, toutes hausses de ces deux types de revenus ont des impacts néfastes sur les coûts salariaux des entreprises, sur leur compétitivité et, par conséquent, sur la santé économique du Luxembourg. Il est cependant à noter que de nombreuses études⁴ pointent l'effet inflationniste des aides au logement, notamment en France, en Finlande ou encore au Royaume-Uni, et estiment entre 60% et 80% la part de l'aide absorbée par une augmentation du loyer, suggérant un effet limité mais non nul des aides sur le pouvoir d'achat des bénéficiaires ; effet qui doit néanmoins être mis dans la balance avec l'effet défavorable d'un tel instrument sur les finances publiques.

Toutefois, comme déjà évoqué dans son avis du 27 juillet 2013, la Chambre de Commerce estime que l'introduction d'une subvention de loyer est une mesure visant exclusivement à soutenir la demande et que l'enveloppe budgétaire attribuée à la subvention de loyer aurait notamment pu être allouée à la construction de nouveaux logements à coût modéré, afin d'agir sur l'offre et donc de tendre vers 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. Par conséquent, elle salue l'introduction de critères d'éligibilité qui visent à accroître la sélectivité sociale des mesures de soutien à la demande de logement.

Concernant l'élargissement du cercle des bénéficiaires

Actuellement, les bénéficiaires du RMG comme les bénéficiaires du RPGH peuvent percevoir une aide au logement, sous forme de majoration payée par le Fonds national de solidarité s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 5, paragraphe (5), de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, respectivement prévues par l'article 25, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

Suite à la décision d'étendre le cercle des ménages pouvant bénéficier d'une subvention de loyer à ces bénéficiaires, cette majoration sera supprimée⁵.

La Chambre de Commerce a eu l'occasion, à de nombreuses reprises, de rappeler que le dispositif de revenu minimum garanti (RMG) réduit fortement les incitations au travail⁶.

⁴ Citées notamment dans le document suivant : INSEE Analyses, L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé, n°19, novembre 2014.

⁵ Les personnes bénéficiant actuellement d'une majoration continueront à la recevoir aussi longtemps qu'elles ne perdront pas leur droit au RMG respectivement leur droit au RPGH.

⁶ Voir également à ce propos, la recommandation du Conseil [de l'Union européenne] concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015 du 13 mai 2015.

En effet, les personnes qui bénéficient aujourd'hui de l'allocation complémentaire du RMG ont droit, notamment, à la majoration citée ci-avant. Or, lorsque les revenus augmentent et dépassent les seuils du salaire social minimum (SSM), ces avantages ne sont plus accordés. Cette « perte de revenu », qui semble aller de pair avec l'augmentation du salaire et des heures prestées, s'explique par le fait que l'allocation complémentaire est exonérée d'impôts et de charges sociales liées à la pension. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle situation porte préjudice à la motivation au travail des travailleurs peu qualifiés et, partant, est très peu incitatrice quant à la réintégration des bénéficiaires au marché du travail. Conjugué à la forte concurrence des travailleurs frontaliers et à d'autres carences des politiques du marché du travail, ce mécanisme contribue à donner lieu à un cercle vicieux d'inactivité qui accroît facilement la dépendance à l'égard des aides sociales. Par conséquent, la suppression de cette majoration de loyer est saluée par la Chambre de Commerce.

Toutefois, faute de données disponibles, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de savoir si le remplacement de la majoration de loyer par la subvention de loyer aura pour effet d'accroître ou de réduire le nombre de personnes bénéficiant du RMG ou du RPGH et ayant droit à la subvention de loyer « amendée », ce que la Chambre de Commerce déplore. De plus, étant donné que 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 et que l'aide ne peut être accordée que si le ménage peut justifier des revenus réguliers depuis six mois, les jeunes arrivant sur le marché du travail ne pourront pas prétendre à une aide.

Concernant le revenu net disponible

La subvention de loyer ne pourra être accordée que si le revenu net disponible du ménage est inférieur ou égal au seuil de faible revenu fixé dans les annexes du projet de règlement grand-ducal sous avis, et ce suivant la composition du ménage. Le revenu net disponible (RND) du ménage est défini comme la somme :

- des revenus nets visés à l'article 10 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, déduction faite des cotisations sociales et des impôts effectivement retenus ;
- des allocations familiales, sans l'allocation de rentrée scolaire ;
- de l'allocation d'éducation⁷ ;
- de l'allocation de maternité ;
- de l'indemnité pour congé parental ;
- des rentes alimentaires perçues ;
- des rentes accident ;
- des rémunérations brutes allouées pour les heures de travail supplémentaires visées par l'article 4, paragraphe (1), du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 115, numéro 11 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- du boni pour enfant ;
- de l'allocation de vie chère.

Pour une personne seule, le seuil de faible revenu est, quant à lui, défini comme la moyenne arithmétique entre le salaire social minimum (SSM) non qualifié net et le salaire social minimum qualifié net. Les seuils de faible revenu des autres catégories de ménages sont déduits de ce premier montant.

⁷ La Chambre de Commerce rappelle que l'allocation d'éducation a été abrogée par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre de paquet d'avenir-première partie (2015) à dater du 1^{er} juin 2015, les personnes qui en bénéficient avant cette date continuant toutefois à la percevoir.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce regrette que davantage de détails ne soient pas fournis sur la détermination des seuils de faible revenu. En effet, seul le calcul du seuil pour une personne seule est clairement explicité. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les autres montants ne coulent pas de source.

De plus, elle constate qu'un couple sans enfant dont les deux revenus sont égaux au SSM qualifié net (1.904 EUR par personne, soit 3.808 EUR pour le couple) ne pourra pas bénéficier de la subvention de loyer, le plafond de faible revenu étant de 2.652 EUR. Il ne pourra en bénéficier que s'il a, au minimum, 3 enfants et que les aides citées ci-dessus ne lui font pas dépasser le seuil. Par conséquent, la Chambre de Commerce se demande si le système tel que prévu actuellement permettra d'atteindre les cibles espérées.

Enfin, au vu du nombre élevé d'éléments de rémunération ou d'aides à prendre en compte pour la détermination du revenu net disponible, la Chambre de Commerce s'interroge sur le nombre réel de bénéficiaires potentiels, le chiffre de 19.000 ménages avancé n'étant pas davantage explicité.

Concernant le loyer national de référence

La fixation d'un loyer national de référence pourrait engendrer des effets pervers puisque des locataires payant un loyer inférieur au montant donnant droit à une subvention ont intérêt à demander à leur propriétaire de majorer légèrement leur loyer afin qu'ils remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention. Cette situation serait profitable au locataire et au propriétaire, mais plus que préjudiciable pour les finances de l'Etat.

Concernant le plafonnement de la subvention

Le montant de la subvention est plafonné en fonction de la composition du ménage. Les amendements sous avis proposent d'augmenter le montant maximum de la subvention de loyer de 230 EUR à 300 EUR par mois et par ménage. Or, parallèlement, l'annexe III du projet de règlement grand-ducal, qui présente un tableau des montants plafonds retenus pour l'aide en fonction de la composition du ménage, est également amendée en ajoutant le terme « et plus » après « Ménages de 6 enfants » (voir tableau 1 ci-dessus). Par conséquent, le plafond réel est équivalent à celui de la catégorie « Ménage avec 6 enfants et plus » à savoir 273 EUR et le plafond théorique de 300 EUR ne sera jamais atteint.

Concernant le calcul du montant de la subvention de loyer

La Chambre de Commerce constate que, dans certains cas, un locataire qui remplit les trois conditions cumulatives citées ci-avant et reprises à l'article 14 *quinquies* amendé du projet de loi, peut ne pas se voir attribuer de subvention de loyer.

Prenons le cas d'un ménage sans enfant dont le loyer de référence au 1^{er} janvier 2015 est fixé, par les amendements sous avis, à 797 EUR. Si son revenu net disponible atteint 2.652 EUR, à savoir le plafond autorisé pour obtenir une aide, et que son taux d'effort est de 33% (le taux minimum), alors le loyer de cette personne s'élève à 875,16 EUR. Pour rappel, le montant de l'aide est calculé selon la formule suivante :

$$SL = Lo - (0,33 \times Y_{net})$$

avec 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 dit « raisonnable » consacré par le ménage au paiement du loyer ;

Ynet : le revenu net disponible du ménage.

Appliquée à notre exemple, la formule permet de calculer une aide de : 797 EUR - $(0,33 \times 2.652 \text{ EUR}) = -78,16 \text{ EUR}$. Par conséquent, ce ménage ne pourra pas percevoir d'aide pour le paiement de son loyer dans ce cas précis.

Un exemple identique pour être rapporté pour les ménages avec 1 enfant.

La Chambre de Commerce préconise donc que les loyers de référence soient adaptés pour ces deux types de ménages et que le loyer réel des potentiels bénéficiaires soit pris en compte.

Concernant la notion de « ménage »

Selon l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal amendé, un « ménage » est défini comme « *une personne vivant seule ou un groupe de personnes habitant ou ayant l'intention d'habiter ensemble dans un logement locatif privé y compris le demandeur* ».

Tout d'abord, selon cette définition, une personne vivant seule est considérée comme un ménage (sans enfant). Or, la Chambre de Commerce constate que les tableaux annexés au projet de règlement grand-ducal contiennent deux catégories distinctes : « personne seule » et « ménage sans enfant » avec des montants différents. Par conséquent, certains bénéficiaires, en l'occurrence une personne vivant seule et sans enfant, peuvent entrer dans deux catégories. La Chambre de Commerce demande que cette incongruité soit supprimée.

Ensuite, cette définition implique qu'un ménage peut être constitué d'un ou plusieurs adultes. Par conséquent, les besoins en logement peuvent fortement varier selon le nombre d'adultes composant le « ménage ». La Chambre de Commerce regrette que cette réalité ne soit pas prise en compte dans les projets sous avis.

Concernant la notion « d'enfant »

La Chambre de Commerce constate que, selon le texte coordonné du projet de règlement grand-ducal (après prise en compte des amendements), un enfant est comptabilisé jusqu'à ses 27 ans, ce qui correspond actuellement à l'âge maximum pour l'obtention d'allocations familiales.

Or, le projet de loi portant réforme des prestations familiales prévoit d'abaisser la limite d'âge pour bénéficier des allocations familiales de 27 à 24 ans. Par conséquent, la Chambre de Commerce préconise que la définition de l'enfant soit adaptée afin de tenir compte de cette nouvelle réalité.

Concernant les fiches financière et d'évaluation d'impact

La Chambre de Commerce ne peut que regretter l'absence d'une fiche d'évaluation d'impact (par exemple en termes d'impact sur le niveau des loyers, ou de mixité sociale sur le territoire).

De plus, bien qu'une fiche financière fasse partie des textes initiaux, les amendements impactent le cercle des bénéficiaires (en incluant dorénavant les bénéficiaires du revenu minimum garanti et aux bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées) ainsi que le barème initial de plafonnement (le montant minimum mensuel

passé de 70 EUR à 124 EUR ; le montant maximum passe, théoriquement, de 230 à 300 EUR).

La fiche financière annexée au projet de loi initial estimait le coût lié à l'introduction d'une subvention de loyer à environ 14,33 millions EUR par an. Les 12.440 ménages concernés devaient recevoir, en moyenne, 96 EUR par mois. Lors de sa conférence de presse du 6 mai 2015, le Secrétaire d'Etat au Logement a annoncé qu'environ 19.000 ménages rempliraient les critères pour pouvoir bénéficier de la subvention de loyer nouvelle version selon les estimations du LISER.

Alors qu'aucune fiche financière n'est incluse dans les propositions d'amendements sous avis, une enveloppe annuelle de 28,8 millions EUR serait prévue pour financer cette réforme attendue pour début 2016, et ce selon la presse luxembourgeoise⁸.

Selon la Chambre de Commerce, l'abrogation de la majoration de loyer jusqu'ici accordée aux bénéficiaires du revenu minimum garanti et aux bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées ne compensera pas le coût financier additionnel pour l'Etat qu'engendreront les modifications apportées à la subvention de loyer.

Par conséquent, la Chambre de Commerce regrette profondément que l'impact de ces modifications ne soit pas présenté, détaillé et analysé dans une fiche financière, alors que mener une politique d'assainissement des dépenses publiques est un des objectifs du Gouvernement luxembourgeois.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les propositions d'amendements sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques. En effet, elle estime que trop d'interrogations subsistent et que les textes actuels ne permettent pas une application uniforme et transparente de la subvention de loyer.

CCH/DJI

⁸ Site Internet du « Luxemburger Wort », « Une subvention de loyer entre 124 et 273 euros par mois », 6 mai 2015.