

Objet : Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 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. (4808CCH)

*Saisine : Ministre du Logement
(17 février 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis est d'adapter les seuils de faible revenu qui ne doivent pas être dépassés pour pouvoir obtenir une subvention de loyer, repris à l'annexe I du règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 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 (ci-après le « règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 »)¹.

Les seuils de faible revenu en vigueur actuellement se basent sur la moyenne arithmétique entre les montants nets du salaire social minimum (SSM) qualifié et non-qualifié au 1^{er} janvier 2015, ajustés en fonction de la composition du ménage, moyennant une adaptation de l'échelle d'équivalence de l'OCDE qui est utilisée pour le calcul des unités de consommation dans un ménage (en d'autres termes : le nombre de personnes présentes dans un ménage, pondéré selon différents critères). Or, depuis le 1^{er} janvier 2015, les salaires, traitements et pensions ont augmenté de 2,5% suite au dépassement en décembre 2016 de la cote d'échéance de l'échelle mobile des salaires. Par ailleurs, diverses adaptations touchant le SSM ont été opérées (réforme fiscale, application de mécanismes légaux d'ajustements). Selon l'exposé des motifs, il convient dès lors d'adapter les seuils de 6% afin de maintenir une situation de *statu quo* par rapport à la situation applicable au 1^{er} janvier 2016 (date d'entrée en vigueur de la subvention), afin de conserver « le même cercle de bénéficiaires éligibles », d'après les auteurs.

¹ Les avis de la Chambre de Commerce concernant, d'une part, 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, et d'autre part, 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, sont disponibles sur son site Internet.

Tableau 1 : Comparaison des seuils de faible revenu au 1^{er} janvier 2015 et selon le PRGD sous avis

	Seuils de faible revenu au 1er janvier 2015	Seuils de faible revenu selon PRGD sous avis	Progression	
			en euros	en %
Personne seule	1 768 €	1 874 €	106 €	6,0%
Ménage sans enfant	2 652 €	2 811 €	159 €	6,0%
Ménage avec 1 enfant	3 183 €	3 374 €	191 €	6,0%
Ménage avec 2 enfants	3 713 €	3 936 €	223 €	6,0%
Ménage avec 3 enfants	4 244 €	4 498 €	254 €	6,0%
Ménage avec 4 enfants	4 774 €	5 060 €	286 €	6,0%
Ménage avec 5 enfants	5 304 €	5 622 €	318 €	6,0%
Ménage avec 6 enfants	5 835 €	6 185 €	350 €	6,0%
par enfant supplémentaire au-delà du 6e enfant	531 €	563 €	32 €	6,0%

Sources : Projet de règlement grand-ducal sous avis ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Considérations générales

Concernant les ménages cibles

De manière générale, la Chambre de Commerce estime qu'une aide sociale ciblée telle que la subvention de loyer peut très bien contribuer à renforcer la cohésion sociale, avec en toile de fond le prix du logement et des loyers en ascension et la non-pertinence et la contre-productivité d'une politique visant à résoudre cette problématique moyennant une hausse généralisée des salaires, en général, et du SSM, en particulier.

Lors de sa conférence de presse du 6 mai 2015 présentant le dispositif connu maintenant sous la désignation « subvention de loyer », le Secrétaire d'Etat au Logement a annoncé qu'environ 19.000 ménages rempliraient les critères pour pouvoir bénéficier de la subvention de loyer, selon les estimations du LISER. Or, au 19 janvier 2017, soit un peu plus d'un an après l'entrée en vigueur de cette nouvelle aide, seuls 981 dossiers ont été acceptés, 2.066 ont été rejetés et 1.060 étaient toujours en cours d'examen. Ainsi, à peine 5,2% des ménages cibles se sont effectivement vu octroyer une subvention de loyer². Le lancement d'une « enquête approfondie » concernant les raisons de cet état de fait a été annoncé et les résultats devraient être divulgués au printemps 2017.

La Chambre de Commerce rappelle que dans ses divers avis sur le projet de loi visant à créer cette subvention de loyer, elle estimait déjà qu'au vu du nombre élevé d'éléments de rémunération ou d'aides à prendre en compte pour la détermination du revenu net disponible, le système tel que prévu permettrait difficilement d'atteindre les cibles annoncées. En effet, 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, avant l'adaptation des montants prévue par le projet de règlement grand-ducal sous avis) 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 autres aides à prendre en compte pour déterminer le revenu net ne lui font pas dépasser le seuil.

² Source : <http://paperjam.lu/news/chou-blanc-pour-la-subvention-de-loyer>.

Concernant l'adaptation des seuils de faible revenu et la non-adaptation des loyers de référence³

La Chambre de Commerce constate que, dans certains cas, un locataire qui remplit les trois conditions cumulatives pour être éligible pour une subvention de loyer (location d'un logement sur le marché privé national ; revenu net disponible en-dessous du seuil de faible revenu ; taux d'effort⁴ supérieur à 33% pour le paiement du loyer), peut ne pas se voir attribuer de subvention de loyer, suite à l'adaptation des montants des seuils de faible revenu.

Prenons le cas d'un ménage avec un enfant dont le loyer de référence est fixé à 1.089 EUR. Si son revenu net disponible atteint 3.374 EUR (nouveau montant proposé par le projet de règlement grand-ducal sous avis), à savoir le plafond autorisé pour obtenir une aide, et que son taux d'effort est de 33%, alors le loyer de ce ménage s'élève à 1.113,4 EUR. Pour calculer le montant de l'aide, la formule suivante doit être utilisée :

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

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 : 1.089 EUR - (0,33*3.374 EUR) = -24,4 EUR. Par conséquent, ce ménage ne pourra pas percevoir d'aide pour le paiement de son loyer dans ce cas précis.

Une des raisons expliquant cette incohérence est l'absence d'adaptation des loyers de référence. Ainsi, mathématiquement, dans la formule $SL = Lo - (0,33 \times Ynet)$, si le Ynet augmente, que le 0,33 est fixe tout comme le Lo alors l'aide allouée ne peut que diminuer. Après diverses simulations, la Chambre de Commerce constate que les montants des aides vont diminuer suite à l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis, ce qui est loin d'être l'objectif affiché.

Concernant la notion de « ménage »

A titre résiduaire, la Chambre de Commerce rappelle que selon l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 9 décembre 2015, 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 règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 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

³ Loyer national de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage.

⁴ C'est-à-dire la part de revenu disponible net que le ménage consacre au paiement du loyer (hors charges locatives).

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 de 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 toujours pas prise en compte dans le projet sous avis.

Concernant la fiche financière

Bien qu'une fiche financière fasse partie du projet de règlement grand-ducal sous avis, elle est relativement laconique vu qu'elle indique seulement que « *[l']avant-projet de règlement grand-ducal n'entraînera aucune charge financière supplémentaire pour l'Etat* ». Or, selon la Chambre de Commerce, cette affirmation aurait pu faire l'objet de davantage de nuance et elle regrette particulièrement l'absence de quantification dans cette fiche. En effet, comme démontré ci-avant dans l'avis, l'absence d'adaptation des loyers de référence pourrait induire une réduction des montants des aides allouées, et donc de la charge financière. Cependant, l'objectif affiché du Gouvernement est, au contraire, d'accroître significativement le nombre de bénéficiaires de l'aide puisque, pour rappel, 19.000 ménages étaient ciblés et seuls 981 dossiers ont été acceptés jusqu'à présent⁵. Or, le budget initialement prévu, en fonction des 19.000 ménages cibles, était de 28,8 millions EUR pour 2016. Vu le manque de succès de cette aide, ce dernier a été revu à la baisse, soit 10 millions EUR en 2017. Or si le Gouvernement souhaite atteindre sa cible initiale, il est possible que la charge financière soit considérablement accrue dans un avenir proche. La Chambre de Commerce suggère, le cas échéant, la simulation de plusieurs scénarii incrémentaux pour arriver, *in fine*, aux 19.000 ménages affichés et évaluer les besoins budgétaires afférents.

* * *

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

CCH/DJI

⁵ Source : <http://paperjam.lu/news/chou-blanc-pour-la-subvention-de-loyer>.