

Objet: Projet de loi n°7186 portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié 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. (4923CCH)

*Saisine : Ministre du Logement
(15 septembre 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis ont pour objet l'accroissement de la population cible pour la subvention de loyer, et donc, *in fine*, le nombre de bénéficiaires.

Pour y parvenir, il est proposé de :

- 1) réduire, de 33 à 25%, le taux d'effort minimal pour être éligible à une subvention de loyer,
- 2) modifier les composantes du calcul du revenu du ménage demandeur de l'aide, en n'incluant plus les transferts sociaux initialement listés
- 3) réduire la condition de revenus réguliers de 6 mois à 3 mois,
- 4) modifier le seuil de faible revenu retenu pour l'éligibilité de l'aide, en fonction des différents types de ménage, en fixant cette limite à 2.500 EUR par mois pour une personne seule, et en multipliant ce montant par le nombre d'unités de consommation du ménage pour les autres ménages.

En 2014¹, le nombre total de ménages cibles était d'environ 19.000, dont 13.100 ménages non-bénéficiaires d'une majoration de loyer dans le cadre du revenu minimum garanti (RMG)² et 5.900 ménages bénéficiaires d'une telle majoration de loyer. Pour l'année budgétaire 2016, la population cible avait été évaluée à 18.600 ménages, dont 12.200 ménages ne bénéficiant pas de la majoration de loyer susmentionnée. En considérant une subvention de loyer moyenne de 126 EUR par ménage, le Gouvernement prévoyait donc un coût maximal pour les finances publiques de 2,4 millions EUR par mois, soit 28,8 millions EUR par an. Or, au 1^{er} juillet 2017, seules 5.027 demandes en obtention d'une subvention de loyer ont été introduites auprès du Service des Aides au Logement du Ministère du Logement, soit peu ou prou 27% de la population cible. Seulement 2.005 d'entre elles ont fait l'objet d'une décision d'octroi, faisant ainsi chuter le taux des bénéficiaires de l'aide à 11% de la population cible.

¹ La subvention de loyer devait initialement voir le jour en 2014 mais fut retardée.

² Les bénéficiaires du RMG pouvaient bénéficier d'une majoration de loyer payée par le Fonds national de solidarité sous certaines conditions. Cette majoration a été supprimée et les bénéficiaires du RMG (futur REVIS) peuvent demander une subvention de loyer. Pour éviter les cumuls, les bénéficiaires de cette majoration la conservent aussi longtemps qu'il n'y a pas de changement de leur situation financière ou familiale entraînant la perte de leur droit.

Via les modifications proposées, le Gouvernement accroît la population cible à 35.020 ménages (dont 28.620 non-bénéficiaires du RMG), soit 64,9% de l'ensemble des locataires du marché privé, contre 34,8% actuellement. Avec un taux de recours potentiel estimé à 15% pour 2017 et un montant mensuel moyen par ménage de 150 EUR, le coût budgétaire annuel est estimé à environ 10 millions EUR.

Le contexte luxembourgeois en matière de politique de logement, en général, et l'introduction d'une subvention de loyer, en particulier, ayant fait l'objet d'une analyse détaillée dans l'avis de la Chambre de Commerce du 26 août 2015 relatif aux amendements gouvernementaux aux projets de loi et de règlement grand-ducal portant sur la subvention de loyer³, la Chambre de Commerce n'entend pas commenter les quatre modifications proposées c, mais rappellera ses doléances quant à la forme actuelle de la subvention de loyer.

Considérations générales

Concernant la population cible

Si pour la Chambre de Commerce l'introduction d'une subvention de loyer peut être saluée partiellement dans le sens où elle permet, dans un premier temps, de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, et ce sans accroissements des salaires bruts ou du salaire social minimum (SSM), qui auraient des impacts néfastes sur les coûts salariaux des entreprises, sur leur compétitivité et, par conséquent, sur la santé économique du Luxembourg, elle estime qu'une population cible d'une telle ampleur, à savoir près de 65% de l'ensemble des locataires du marché privé, met en évidence les failles structurelles et insoutenables du marché du logement en général, et locatif en particulier.

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 en vase clos. Et la subvention de loyer en est le parfait exemple. 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 d'habitation sociale disponibles. Une accélération des procédures de mise sur le marché et une ouverture du marché aux acteurs privés sont donc indispensables.

De plus, la Chambre de Commerce rappelle 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.

Par conséquent, l'enveloppe budgétaire attribuée à la subvention de loyer aurait pu être notamment 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.

³ L'avis de la Chambre de Commerce relatif aux amendements gouvernementaux 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 et 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 (4099bisCCH) est disponible sur le site Internet de la Chambre de Commerce.

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

Concernant le loyer national de référence

La Chambre de Commerce constate qu'un loyer national de référence est conservé. Or elle rappelle que 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 auraient, le cas échéant, 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 de la sorte « profitable » au locataire et au propriétaire, mais plus que préjudiciable pour les finances de l'Etat.

Concernant la notion de « ménage »

La Chambre de Commerce constate que la définition d'un « ménage » est conservée, à savoir « *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* ».

D'une part, selon cette définition, une personne vivant seule est considérée comme un ménage (sans enfant). Or, la Chambre de Commerce constate que les tableaux 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 à nouveau que cette incongruité soit supprimée.

D'autre part, 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 toujours pas prise en compte.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal

Alors que l'article 1^{er} propose de supprimer une partie de phrase de l'article 3, paraphage (2) point 5 du règlement grand-ducal modifié 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, la Chambre de Commerce constate que c'est le point 4, et non le point 5, qui contient le partie à supprimer.

Au vu des remarques résiduelles qu'il subsiste, la Chambre de Commerce souhaite que la subvention de loyer soit adaptée. La Chambre de Commerce estime qu'il existe en effet un risque que l'application uniforme et transparente de la subvention de loyer ne soit pas assurée.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, et sous réserve des commentaires faits ci-dessus, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

CCH/DJI