

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Exposé des motifs

En date du 1^{er} janvier 2016, une nouvelle aide sous forme de subvention de loyer a été introduite au Grand-Duché.

La population cible de la nouvelle aide a été définie selon 3 critères:

- ménage en-dessous du seuil de faible revenu (défini comme la moyenne arithmétique du salaire social minimum (SSM) non-qualifié et le salaire social minimum qualifié = 1.768€ en 2015);
- taux d'effort supérieur à 33% du revenu net disponible;
- locataire sur le marché privé au Grand-Duché.

La formule de calcul de la subvention de loyer repose actuellement 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 - sans prise en compte des charges locatives - si l'on suit la logique de la formule de calcul retenue en 2015 pour la subvention de loyer.

Le nombre total de ménages dans la population cible a été évalué en 2014 à environ 19.000 ménages, dont 13.100 ménages non-bénéficiaires d'une majoration de loyer dans le cadre du revenu minimum garanti (RMG) et 5.900 ménages bénéficiaires d'une telle majoration de loyer.

Pour 2016, la population cible principale - c'est-à-dire hors les ménages bénéficiaires de la prédite majoration de loyer - a été estimé à 12.200 ménages. En incluant les bénéficiaires d'une majoration de loyer dans le cadre du RMG, la population cible totale a été évaluée à 18.600 ménages.

En considérant une subvention de loyer moyenne de 126 € par ménage, le chiffrage budgétaire a conduit à estimer le coût lié à l'introduction d'une subvention de loyer à environ 2,4 millions euros par mois, soit 28,8 millions euros par an. Il convient cependant de souligner que les estimations budgétaires fournies dans le cadre du projet de loi n°6542 portant introduction d'une subvention de loyer se réfèrent à un budget *maximal* en supposant un recours *intégré* à l'aide pour l'ensemble des bénéficiaires potentiels.

Or, à la date du 1^{er} juillet 2017, le taux des bénéficiaires de l'aide a seulement été d'environ 11% de la population cible: 2.005 décisions d'octroi de l'aide sur 18.600 bénéficiaires potentiels. Jusqu'à ce jour, très peu de ménages bénéficiaires de la majoration RMG ont sollicité une subvention de loyer.

Au 1^{er} juillet 2017, 5.027 demandes en obtention d'une subvention de loyer ont été introduites auprès du Service des Aides au Logement du Ministère du Logement, ce qui équivaut à un taux de recours/demande d'environ 27% parmi la population cible. Dans ce contexte, il convient de noter que selon un rapport d'Eurofound de 2015, le taux de non-recours est généralement compris entre 20% et 70% pour des aides de type « *housing allowances* » dans les autres pays européens. Les déterminants potentiels pour expliquer le non-recours à l'aide sont essentiellement les suivants: une très forte mobilité (entrante et sortante) au sein de la population cible des locataires sur le marché privé, le défaut ou la difficulté d'accès à l'information pour la population cible des ménages aux revenus les plus modestes parmi les résidents du Grand-Duché, la peur d'une stigmatisation, le découragement lié à la difficulté - réelle ou perçue - d'introduire un dossier de demande d'une subvention de loyer. Lors de l'introduction de la nouvelle aide, l'Observatoire de l'Habitat avait d'une manière scientifique

bien estimé le nombre de la population cible, mais sans prise en considération d'un tel taux de non-recours.

La population cible bénéficiant d'une subvention de loyer est très largement en-dessous des attentes du Gouvernement qui constate que la nouvelle aide n'a pas eu le succès voulu par le législateur.

Au vu de la pénurie actuelle de logements locatifs sociaux (avec une longue liste d'attente auprès des promoteurs publics) et de l'augmentation continue des prix des logements et des loyers au Grand-Duché, les auteurs du présent texte sont toutefois d'avis que la subvention de loyer mérite un meilleur succès, et qu'il convient ainsi d'agrandir le champ de la population cible - et donc le nombre de bénéficiaires - d'une subvention de loyer parmi les ménages disposant seulement d'un revenu faible ou modéré.

Pour atteindre cet objectif, il est proposé de:

- 1) réduire le taux d'effort minimal pour être éligible à une subvention de loyer: réduction du taux de 33 à 25%,
- 2) modifier les composantes prises en compte dans le calcul du revenu du ménage demandeur de l'aide: les transferts sociaux ne sont plus considérés pour le calcul du revenu du ménage demandeur,
- 3) abolir la condition de 6 mois de revenus réguliers: il suffit que le ménage demandeur dispose dorénavant de seulement 3 mois de revenu au moment de la décision d'octroi de l'aide mensuelle,
- 4) modifier le seuil de faible revenu retenu pour l'éligibilité de l'aide, en fonction des différents types de ménage: ce seuil sera fixé pour une personne seule à 2.500 euros; pour les autres types de ménage, la limite supérieure des revenus est obtenue en multipliant ce montant par le nombre d'unités de consommation du ménage.

Avec ces propositions, la nouvelle population cible est estimée à 28.620 ménages non-bénéficiaires du RMG, respectivement à 35.020 ménages incluant les bénéficiaires du RMG. La part de la population cible dans l'ensemble des locataires du marché privé augmentera ainsi de 34,8% à 64,9%.

La refonte de la subvention de loyer agit donc simultanément sur les prédits 4 paramètres pour permettre un élargissement homogène de la population cible, qui touche l'ensemble des types de ménage: personnes seules, familles monoparentales, ménages avec enfant(s), etc.

A cet effet, certaines dispositions relatives à la subvention de loyer prévues dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sont adaptées, à côté des modifications qui doivent être apportées simultanément au règlement d'exécution de l'article 14quinquies de ladite loi.

Texte du projet de loi

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1° L'alinéa 1 du paragraphe (1) de l'article 14quinquies est modifié comme suit:

« Une subvention de loyer est accordée aux ménages à faible revenu qui prennent en location un logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 25 % de leur revenu. ».

2° Aux articles 14quinquies et 14sexies, les mots « net disponible » sont supprimés.

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Commentaire des articles

Art. 1^{er}.

Ad 1°

Pour être éligible à l'obtention d'une subvention de loyer, les ménages demandeurs de l'aide ne doivent plus consacrer un taux d'effort supérieur à 33% de leur revenu pour le paiement de leur loyer, mais seulement un taux d'effort supérieur à 25% à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Ad 2°

Comme la notion de « revenu » pris en considération pour le calcul de la subvention de loyer est adaptée - les transferts sociaux (p.ex. allocations familiales, allocation d'éducation, allocation de maternité, boni pour enfant, allocation de vie chère) ne seront dorénavant plus ajoutés à la somme des revenus d'un ménage à retenir pour le calcul de la subvention du loyer -, il est jugé approprié de biffer les mots « net disponible » dans la base légale de l'aide.

Art. 2.

L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales en matière de subvention de loyer est prévue pour le 1^{er} janvier 2018.

Texte coordonné des articles 14quinquies et 14sexies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Art. 14quinquies.- (1) Une subvention de loyer est accordée aux ménages à faible revenu qui prennent en location un logement sur le marché privé national et dont le taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à ~~33~~ **25**% de leur revenu ~~net-disponible~~.

Ce ménage ne doit être ni propriétaire, ni copropriétaire, ni usufruitier, ni emphytéote, ni titulaire d'un droit de superficie d'un autre logement, ni au Grand-Duché de Luxembourg, ni à l'étranger.

(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 sur le territoire national.

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 300 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 les modalités d'octroi et de calcul de cette aide.

Art. 14sexies.- Pour l'instruction de la demande ou en cas d'un réexamen du dossier, le ou les gestionnaires du dossier du ministère du Logement peuvent accéder aux données à caractère personnel suivantes:

- a) le fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs gérées 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 prestations gérées par le Fonds national de solidarité pour déterminer le revenu ~~net-disponible~~ du ménage.

L'accès 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.

L'accès prend la forme d'un échange de données sur requête déclenchée par le système informatique du ministère du Logement sur initiative du gestionnaire en charge de l'instruction du dossier.

Le système informatique par lequel l'accès est opéré doit être aménagé de sorte que l'accès est sécurisé moyennant une authentification forte, et que les informations relatives au gestionnaire du dossier ayant initié la requête, les informations demandées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel des données ont été demandées ainsi que le motif précis de la requête puissent être retracés. Les données à caractère personnel demandées doivent avoir un lien direct avec la finalité ayant motivé la requête.

Les conditions, critères et modalités du traitement des données sont déterminés par règlement grand-ducal.

**Projet de loi
portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au
logement.**

FICHE FINANCIERE

La présente fiche financière reprend les détails de la fiche financière relative au *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*, lequel modifie plusieurs paramètres appliqués dans le cadre de la subvention de loyer, et qui a été approuvé - comme le présent projet de loi - par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 26 juillet 2017.

Le Ministère du Logement est partie du principe que 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 équivalait à la date du 1^{er} janvier 2015 à 1.768 euros pour un célibataire (nombre d'unités de consommation (UC): 1), 2.652 euros pour un couple sans enfant (nombre d'UC: 1,5), et 3.713 euros pour un couple avec 2 enfants (nombre d'UC: 2,1).

D'après une estimation des données d'une étude PSELL-3/EU-SILC de 2013 (LISER, STATEC), cette population-cible s'élevait à environ 18.200 ménages en 2013 (en incluant les bénéficiaires d'une majoration de loyer dans le cadre du RMG). Cette population-cible a été estimée à 18.600 ménages en 2016.

En considérant une subvention de loyer moyenne de 126 euros par ménage en 2016, le chiffrage budgétaire avait conduit à estimer le coût lié à l'introduction d'une subvention de loyer à environ 2,4 millions euros par mois, soit 28,8 millions euros par an. Cette estimation budgétaire se référait cependant à un budget **maximal théorique** en supposant un **recours intégral** à l'aide pour l'ensemble des bénéficiaires potentiels.

Or, en analysant le taux des bénéficiaires de la subvention de loyer à la date du 1^{er} juillet 2017 (environ 11% de la population cible), on peut conclure que le **taux de recours potentiel** pour 2017 est estimée à environ **15%** de la population cible totale (incluant les ménages non-bénéficiaires du RMG et les ménages bénéficiaires d'une bonification de loyer RMG) de l'aide.

Pour rendre plus accessible et permettre un élargissement homogène de la population cible, le Ministère du Logement propose une modification profonde de la subvention de loyer qui agit simultanément sur 4 paramètres et qui touche l'ensemble des types de ménages:

- les transferts sociaux ne sont plus ajoutés au revenu,
- la condition des six mois de revenus réguliers est abolie, bien que le demandeur doit disposer au moins d'un mois de revenu pour pouvoir calculer l'aide mensuelle,
- le taux d'effort minimum serait abaissé à 25% (contre 33% dans la situation actuelle),
- nouveaux seuils de revenu-permettant l'éligibilité à une subvention de loyer.

Type de ménage	Nombre d'UC (Unités de Consommation)	Situation actuelle, avec seuil de faible revenu au 1 ^{er} janvier 2017	NOUVEAU scénario
Personne seule	1,0	1.874 €	2.500 €
Ménage sans enfant	1,5	2.811 €	3.750 €
Ménage avec 1 enfant	1,8	3.374 €	4.500 €
Ménage avec 2 enfants	2,1	3.936 €	5.250 €
Ménage avec 3 enfants	2,4	4.498 €	6.000 €
Ménage avec 4 enfants	2,7	5.060 €	6.750 €
Ménage avec 5 enfants	3,0	5.622 €	7.500 €
Ménage avec 6 enfants	3,3	6.185 €	8.250 €
+ par enfant au-delà du 6 ^e	+0,3	+ 563 €	+ 750 €

Calcul budgétaire:

Population cible totale selon les nouveaux critères	35.020
Taux de recours moyen	15%
Nombre de bénéficiaires avec le taux de recours estimé	5.253
Estimation du montant mensuel moyen de l'aide par ménage	150 €
Estimation du coût budgétaire annuel moyen avec le taux de recours estimé pour la subvention de loyer	9.455.400 €

Estimation budgétaire:

10 millions euros