



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

23 avril 2013

## AVIS I/15/2013

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

..... AVIS .....

Par lettre en date du 8 février 2013, réf. : 20-PresidentChambreSalariés.doc/2013-237/JK, Monsieur Marco Schank, ministre du Logement, a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique pour avis.

## 1. Objet du projet de loi

**1.** Le projet de loi a pour objet l'introduction d'une subvention de loyer en faveur de ménages à faible revenu ayant besoin d'une aide pour améliorer leurs conditions de logement et surtout pour accéder à un logement du marché locatif privé.

**1bis.** Tout en accueillant favorablement cette aide à la location à destination des ménages à faibles revenus, la Chambre des salariés plaide en faveur de l'établissement d'un concept global en matière de politique de logement.

**1ter.** Un tel concept ne doit évidemment pas se limiter à des aides aux plus modestes, mais assurer également l'accessibilité des ménages à revenus moyens à un logement de qualité, moyennant des aides directes et des allègements fiscaux.

## 2. Montant de la subvention de loyer

**2.** Le montant de la subvention de loyer allouée à un ménage remplissant les conditions d'éligibilité (v. ci-dessous) 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 fixé à 33% du revenu net disponible du ménage, pour le paiement du loyer ; ce revenu net disponible sera également défini par règlement grand-ducal.

**3.** 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 limité par le projet de loi à 230 euros.

**3bis.** Le montant de l'aide ne peut jamais dépasser le loyer effectivement payé.

**4.** A l'exception de la disposition précédente, le loyer effectivement payé par le ménage n'intervient pas dans le calcul de la subvention de loyer.

### Exemple :

Prenons un ménage composé de deux adultes. Supposons que ce ménage ait un revenu net disponible mensuel de 2.300 EUR et qu'il habite dans un appartement loué sur le marché privé moyennant un loyer de 1.000 EUR<sup>1</sup>.

Dans ce cas, la subvention de loyer serait égale à :  $Lo - 0,33 \times 2.300$ , où Lo est le loyer national de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage.

<sup>1</sup> D'après l'Observatoire de l'habitat, le loyer moyen annoncé était de 1.147 EUR en 2012

Supposons que, pour notre ménage, le loyer de référence soit de 900 EUR. Dans ce cas, le ménage aurait droit à une subvention de loyer de  $900 - 759 = 141$  EUR.

### 3. La population éligible

5. Le nouvel article 14quinquies, paragraphe (1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dispose que 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.

6. Il existe donc trois conditions cumulatives pour que le ménage soit éligible pour une subvention de loyer :

- louer un logement sur le marché privé au grand-duché de Luxembourg ;
- le revenu net disponible doit se situer au-dessous d'un seuil de faible revenu fixé annuellement par règlement grand-ducal ;
- le ménage doit consacrer un taux d'effort supérieur à 33% de son revenu net disponible pour le paiement du loyer.

7. Le texte du projet de loi ne définit pas encore le seuil de faible revenu. Toutefois, d'après l'exposé des motifs et la fiche financière annexée au projet de loi, la référence qui a été retenue est la moyenne arithmétique entre le salaire social minimum (SSM) net et le salaire social minimum qualifié net, celle-ci se rapprochant le plus du niveau du seuil de pauvreté sans en présenter certains inconvénients.

8. D'après le Gouvernement, le seuil de risque de pauvreté 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).

9. La Chambre des salariés rappelle que la définition du seuil de risque de pauvreté est un concept reconnu au niveau européen, et qu'il n'y a aucun inconvénient à utiliser cette notion dans la mesure de la pauvreté.

10. La CSL et les organisations syndicales ont, à plusieurs reprises, demandé l'introduction d'une allocation de loyer généralisée, dont devraient bénéficier les ménages exposés au risque de pauvreté, afin de rendre plus supportable la charge du loyer qui leur est demandé sur le marché libre dans l'attente de se voir attribuer un logement social locatif.

11. Toutefois, notre chambre estime que le deuxième argument du Gouvernement est convaincant : l'indicateur du seuil de risque de pauvreté ne peut être mesuré qu'avec un décalage d'au moins un an, alors que les paramètres sociaux tels que le salaire social minimum et le revenu minimum garanti (RMG) sont fixés par la loi, et sont dès lors connus à l'avance.

12. La proximité temporelle de l'indicateur retenu peut en effet se transformer en un avantage pour les ménages demandeurs d'une subvention de loyer.

13. La valeur la plus actuelle du seuil de risque de pauvreté, qui provient de l'enquête EU-SILC effectuée en 2011, et dont les résultats ont été publiés fin 2012, s'élève à 1.627,20 euros, tandis que la moyenne entre le SSM net et le SSM qualifié net est égale à 1.726,17 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

**14.** La subvention de loyer est limitée aux ménages dont le revenu net disponible (RND) par unité de consommation se situe au-dessous du seuil de faible revenu. Le RND par unité de consommation s'obtient en divisant le RND total de chaque ménage par le nombre d'unités de consommation (UC) à partir de l'échelle de l'OCDE modifiée. 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 :  $1 + 0,5 + 0,3 = 1,8$ .

**15.** Pour un ménage de deux personnes adultes, le plafond de revenu serait de  $1.726,17 \times 1,5 = 2.589,26$  EUR.

**16.** D'après la fiche financière, la subvention de loyer concernerait environ 12.440 ménages (en excluant les bénéficiaires du RMG), 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).

**17.** Notre chambre n'a pas trouvé de justification pour l'exclusion des bénéficiaires du revenu minimum garanti de la population cible. Est-ce dû à l'existence de la majoration pour charge de loyer dans le cadre du RMG, qui s'élève à 123,95 euros maximum ? Cette prestation est égale à la différence entre le loyer effectivement payé et 10% du revenu minimum garanti du ménage, sans qu'elle puisse excéder 123,95 euros. La CSL a d'ailleurs déjà demandé une augmentation de la majoration pour charge de loyer dans le cadre du RMG, qui n'est pas indexée et qui n'a plus été adaptée depuis 1993.

**18.** En aucun cas la CSL ne pourrait-elle accepter que les bénéficiaires du RMG soient exclus du bénéfice de la subvention, ce qui d'ailleurs n'est pas prévu par le texte du projet de loi. La subvention de loyer pourrait-elle être cumulée avec la majoration pour charge de loyer dans le cadre du RMG ?

#### **4. Le revenu pris en considération**

**19.** A l'exposé des motifs, on peut lire que « 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. »

**20.** La Chambre des salariés ne saurait accepter que les seuls travailleurs actifs pourraient avoir droit à une subvention de loyer. Le revenu net disponible est à définir par règlement grand-ducal, mais, d'après le 4<sup>e</sup> alinéa du paragraphe (2) du nouvel article 14quinquies, 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.

**21.** Si ce revenu comprend des revenus professionnels n'ayant pas existé pendant toute l'année, ces revenus seraient à extrapoler sur l'année.

**22.** Notre chambre comprend qu'il peut s'agir ici d'éliminer certaines situations où des personnes à revenus plus élevés arrivent au cours de l'année pour la première fois sur le marché du travail. Leur salaire mensuel qui se trouve au-dessus du plafond de revenu retenu pour les ménages à faible revenu, ne devrait pas donner droit à une subvention de loyer.

**23.** Toutefois, la formulation retenue s'applique aussi à des personnes ayant perdu leur emploi ou à des travailleurs quittant la vie active pour prendre leur retraite. En raison de ce changement de la situation vis-à-vis du marché du travail, leur revenu net disponible annuel diminue fréquemment. La CSL demande qu'il soit assuré que ces catégories de ménages accèdent également à la subvention de loyer.

## **5. Le loyer national de référence et le taux d'effort**

**24.** Le loyer national de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage fera l'objet d'un règlement grand-ducal. **Notre chambre note que ce loyer de référence est homogène au niveau national, donc qu'il ne dépend pas du lieu géographique du logement. Or, les loyers peuvent diverger considérablement en fonction de la localisation de l'immeuble.**

**25.** Si le loyer moyen annoncé est de 1.263 euros à Luxembourg-Ville, il est de 765 euros dans la commune de Clervaux<sup>2</sup>.

**26.** Nos pays voisins tiennent compte de ces différences en prévoyant différents paliers ou zones de loyers.

**27.** Ainsi, l'Allemagne a six paliers pour la subvention de loyer (Wohngeld), et, en France métropolitaine, il existe trois zones pour l'aide personnelle au logement en location.

**28.** Ne faudrait-il pas également prévoir au Luxembourg des loyers de référence en fonction de zones géographiques ?

**29.** Quant au taux d'effort, il équivaut à 33% du revenu net disponible. Le taux 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.

**30.** La formule de calcul de la subvention de loyer retenue repose 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.

**31.** Cette limite supérieure pour le taux d'effort hors charges peut être rapprochée de l'indicateur statistique Eurostat<sup>3</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Observatoire de l'habitat

<sup>3</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Housing\\_cost\\_overburden\\_rate/fr](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Housing_cost_overburden_rate/fr)

## Surcharge des coûts du logement des ménages locataires par rapport au seuil du risque de pauvreté en 2010

|                                |                | <60% du revenu<br>médian eq | >60% du revenu<br>médian eq | Total         |
|--------------------------------|----------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------|
| <b>Locataire</b>               |                |                             |                             |               |
| loyer au prix du marché        | en nbre absolu | 8.311                       | 3.581                       | <b>11.892</b> |
|                                | en % *         | 50%                         | 8,4%                        | <b>20%</b>    |
| loyer à prix réduit ou gratuit | en nbre absolu | 193                         | 131                         | <b>324</b>    |
|                                | en % *         | 9%                          | 1,6%                        | <b>3%</b>     |

Source : STATEC, EU-SILC

\* par rapport au total des ménages dans le sous-ensemble considéré en situation de surcharge: par exemple, parmi les ménages ayant un revenu se situant sous le seuil de pauvreté et louant leur logement sur le marché privé, il y en a 50 % qui sont dans une situation de surcharge de coûts du logement.

## 6. Réexamen des dossiers

**32.** 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.

**33.** 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.

**34.** Le texte du projet de loi 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 le texte du projet de loi.

**35.** Le demandeur/bénéficiaire d'une subvention de loyer peut également décider de faire soi-même toutes les démarches administratives pour obtenir les certificats et documents requis.

## 7. Prévention des hausses de loyer injustifiées

**36.** Les critiques vis-à-vis de l'introduction d'une subvention de loyer ont toujours été motivées par la crainte d'une augmentation des loyers suite au versement de la subvention au locataire.

**37.** Notre chambre demande par conséquent que les contrôles ne doivent pas seulement porter sur les revenus et la composition du ménage des locataires, mais qu'une répercussion de la subvention sur le loyer, anéantissant ainsi l'avantage accordé au locataire, doit être évitée.

**38.** Le locataire bénéficiaire de la subvention doit donc être informé des moyens à sa disposition en cas d'augmentation injustifiée du loyer par le propriétaire. L'administration qui accorde la subvention doit donc communiquer en même temps au bénéficiaire les coordonnées de la Commission de loyers locale ou régionale compétente.

## 8. Conclusion

39. La Chambre des salariés accueille favorablement l'introduction d'une subvention de loyer. Celle-ci correspond en effet à une revendication de sa part face au manque flagrant de logements sociaux locatifs au Luxembourg. Le besoin urgent d'une telle subvention est d'ailleurs aussi documenté par le taux élevé de surcharge des coûts du logement des ménages locataires au Luxembourg.

40. Toutefois, notre chambre regrette que le projet de loi ne dresse uniquement le cadre de cette subvention, dont beaucoup de modalités et d'indicateurs ne seront fixés qu'ultérieurement par règlement grand-ducal.

41. Finalement, l'introduction de la subvention de loyer ne rend aucunement superflue une augmentation conséquente des logements sociaux locatifs au Luxembourg.

---

Luxembourg, le 23 avril 2013

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.