



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

14 novembre 2017

AVIS II/50/2017

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

relatif 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 l'article 14quinquies de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

..... AVIS

Par lettre du 12 septembre 2017, Monsieur Marc Hansen, ministre du Logement, a fait parvenir à notre chambre professionnelle les projets de loi et de règlement grand-ducal sous rubrique pour avis.

1. Objet des présents projets

1. Ces projets modifient les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer.

2. En effet, depuis le 1er janvier 2016, une nouvelle aide au logement sous forme d'une subvention de loyer peut être obtenue auprès du ministère du Logement par les ménages les plus défavorisés.

La subvention de loyer peut être 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% de leur revenu net disponible.

3. Suite à l'adaptation des paramètres sociaux en date du 1er janvier 2017, un certain nombre de bénéficiaires ou de bénéficiaires potentiels d'une subvention de loyer dont le revenu se situait proche de la limite maximale admissible n'étaient plus éligibles à partir de ladite date, avec comme conséquence un arrêt respectivement refus de la subvention de loyer.

Le gouvernement a dès lors d'ores et déjà adapté les seuils de faible revenu afin de maintenir au moins une situation de statu quo par rapport à la situation applicable entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2016.

3bis. Dans son avis relatif à cette première adaptation, la CSL avait fait remarquer que maintenir une situation de statu quo n'était guère suffisant pour que cette subvention de loyer soit plus largement octroyée et remplisse le rôle qui lui avait été assigné pour améliorer les conditions de logement et surtout élargir l'accès aux logements du marché locatif non subventionné.

4. À ce jour, le nombre des bénéficiaires 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 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.

5. 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, la subvention de loyer mérite un meilleur succès, et 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.

6. Pour atteindre cet objectif, il est donc proposé de modifier certains paramètres à partir du 1^{er} janvier 2018 :

- 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 refonte de la subvention de loyer agit donc simultanément sur les prédicts 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, parallèlement aux modifications qui doivent être apportées au règlement d'exécution afférent.

2. Bénéficiaires de la subvention de loyer

7. Le ménage demandeur (personne seule ou plusieurs personnes habitant ensemble dans un même logement) doit remplir plusieurs conditions :

- il ne doit pas être propriétaire, copropriétaire, usufruitier, emphytéote ou titulaire d'un droit de superficie d'un autre logement, ni au Grand-Duché de Luxembourg ni à l'étranger ;
- le revenu du ménage ne doit pas dépasser un certain seuil selon le tableau ci-dessous :

Tableau des seuils de faible revenu

	Seuil de faible revenu au 1^{er} janvier 2017	Nouveau seuil de faible revenu
Personne seule	1.874 €	2.500 €
Ménage sans enfant	2.811 €	3.750 €
Ménage avec 1 enfant	3.374 €	4.500 €
Ménage avec 2 enfants	3.936 €	5.250 €
Ménage avec 3 enfants	4.498 €	6.000 €
Ménage avec 4 enfants	5.060 €	6.750 €
Ménage avec 5 enfants	5.622 €	7.500 €
Ménage avec 6 enfants	6.185 €	8.250 €
+ par enfant supplémentaire au-delà du 6 ^e enfant	+563 €	+ 750 €

Les montants en euros correspondent au revenu du ménage.

- le loyer mensuel à payer doit être supérieur à **25 %** (et non plus 33%) de son revenu ;
- il doit disposer de revenus réguliers **depuis 3 mois** (et non plus 6 mois) au moins au moment de sa demande en obtention d'une subvention de loyer.

8. Les seuils de revenus pour être éligible à la subvention de loyer ont été revus. A l'heure actuelle, le seuil de faible revenu est défini comme la moyenne arithmétique du salaire social minimum (SSM) non qualifié et du SSM qualifié pour une personne seule. Pour les autres types de ménage, la limite supérieure des revenus est obtenue en multipliant le seuil de faible revenu par le nombre d'unités de consommation (UC) du ménage.

Dans le nouveau tableau des seuils de faible revenu prévu par le présent projet de règlement, le seuil de faible revenu pour une personne seule est fixé 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.

Les montants du nouveau tableau s'inspirent des résultats tirés du calcul des loyers à payer pour les logements locatifs sociaux, donc conformément aux dispositions de l'article 18 du règlement grand-ducal modifié 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Les résultats de calcul de tels loyers ont fait apparaître que pour un ménage composé - par exemple - d'une personne seule, le montant de 2.500 euros constitue la limite charnière de revenu à partir de laquelle il n'est plus avantageux pour un tel type de ménage de rester dans un logement locatif social car le montant du loyer social à payer deviendrait à partir de ce montant supérieur au montant du loyer qu'il paierait en moyenne sur le marché locatif privé pour un logement similaire.

8bis. Ce projet modifie pour une énième fois les seuils de faible revenu à prendre en compte, afin que la subvention de loyer joue son rôle. Néanmoins, ces seuils de revenus devraient être automatiquement adaptés aux variations du coût de la vie suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État. Ils devraient également suivre l'évolution du salaire social minimum, en fonction de l'évolution des conditions économiques générales et des revenus conformément à l'article L.222-2 du Code du travail. Ce double ajustement devrait être inscrit dans le futur règlement grand-ducal.

9. Le taux d'effort est baissé de 33 à 25%, comme la CSL l'avait suggéré dans ses avis précédents.

10. En outre, la condition de pouvoir justifier de revenus réguliers depuis six mois au moins a été ajustée à 3 mois.

Cette période minimale exclut néanmoins toujours les jeunes ou moins jeunes entrant dans la vie active du bénéfice de la subvention de loyer, pendant les 3 premiers mois de leur embauche. La CSL s'était déjà demandé, lors de ses avis sur les projets de loi et de règlement-ducal relatifs à cette subvention de loyer, quelle est la justification d'une période de carence.

Quid aussi des salariés ayant des interruptions de carrière résultant de l'enchaînement de contrats à durée déterminée ou des missions intérimaires et qui ne remplissent pas les conditions pour toucher l'indemnité de chômage pendant ces interruptions ?

11. Le revenu du ménage sera désormais constitué :

- des revenus nets, déduction faite des cotisations sociales et des impôts effectivement retenus;
- de l'indemnité pour congé parental;

- des rentes alimentaires perçues;
- des rentes accident;
- des rémunérations brutes allouées pour les heures de travail supplémentaires.

Ne sont ainsi plus pris en compte le boni pour enfant, l'allocation de vie chère, les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation d'éducation et l'allocation de maternité.

Seuls les revenus des descendants et des ascendants du demandeur qui habitent dans le logement du ménage et qui y sont déclarés sont à ajouter à ladite somme.

Les rentes alimentaires versées sont déduites.

12. La CSL avait réclamé l'alignement de la définition du revenu dans le cadre de cette nouvelle subvention de loyer à celle utilisée au niveau des autres aides individuelles au logement. À ce titre elle salue le fait que les prestations familiales ne soient plus prises en considération.

3. Montant de la subvention de loyer

13. Le calcul du montant de la subvention loyer s'effectue sur base d'un loyer de référence, à savoir un loyer moyen national sur base du besoin théorique par type de ménage.

L'aide est calculée conformément à la formule suivante : $SL = Lo - (0,25 \times Ynet)$.

Pour l'application de cette formule, l'on entend par :

- 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 ;
- 0,25 : le taux d'effort théorique raisonnable consacré par le ménage au paiement du loyer ;
- Ynet : le revenu du ménage.

Tableau du barème des loyers de référence

	Loyers de référence au 1 ^{er} janvier 2015
Personne seule	846 €
Ménage sans enfant	927 €
Ménage avec 1 enfant	1.089 €
Ménage avec 2 enfants	1.249 €
Ménage avec 3 enfants	1.463 €
Ménage avec 4 enfants	1.816 €
Ménage avec 5 enfants	2.034 €
Ménage avec 6 enfants	2.170 €

Pour chaque enfant supplémentaire au-delà du 6e enfant, le loyer de référence sera augmenté de 125 €

14. Le montant de l'aide ne peut jamais dépasser le loyer effectivement payé.

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 2 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.

Avec taux d'effort de 33% : 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.

Pour ce ménage, le loyer de référence est de 927 EUR.

Dans ce cas, le ménage devrait avoir droit à une subvention de loyer de $927 - 759 = 168$ EUR.

Avec taux d'effort de 25% :

$Lo - (0,25 \times 2.300)$

$927 - 575 = 352$ EUR.

15. Les présents projets ne modifient pas les montants des loyers de référence, qui restent donc homogènes au niveau national, sans tenir compte du lieu géographique du logement. Or, les loyers peuvent diverger considérablement en fonction de la localisation de l'immeuble.

En effet, si le loyer moyen annoncé est de 1.701 euros pour un appartement à Luxembourg-Ville, il est de 1145 euros dans la région Est¹.

Les personnes louant en ville sont donc défavorisés, vu que leur charge réelle de loyer est sous-estimée du fait de ce calcul d'un loyer moyen national.

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

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.

Notre Chambre avait demandé de prévoir des loyers de référence différents en fonction de zones géographiques. Cette requête se révèle nécessaire pour augmenter le cercle des bénéficiaires de cette subvention de loyer.

Ce d'autant plus que selon l'Observatoire de l'habitat (Indicateurs des prix proposés à la location issus des annonces immobilières au 1er trimestre 2017 en euros courants), les loyers ont connu une augmentation :

- Pour les maisons, l'indicateur des loyers annoncés (en euros courants) est en hausse +4,2% sur le trimestre et augmente de +2,7% par rapport au 1er trimestre 2016.
- Pour les appartements, l'indicateur des loyers annoncés est stable sur le trimestre (+0,2%) mais augmente de 1,3% sur un an.

Cette évolution devrait donc être prise en compte. D'ailleurs, une adaptation régulière aux prix du marché locatif devrait être inscrite dans le futur règlement grand-ducal.

¹ Source : Observatoire de l'Habitat.

16. Enfin, le montant de la subvention de loyer est plafonné en fonction de la composition du ménage, conformément au tableau ci-après. Ces montants n'ont fait l'objet d'aucune adaptation.

Tableau des montants plafonds retenus pour l'aide en fonction de la composition du ménage

	Montants plafonds mensuel de la subvention de loyer
Personne seule	124 €
Ménage sans enfant	124 €
Ménage avec 1 enfant	149 €
Ménage avec 2 enfants	174 €
Ménage avec 3 enfants	199 €
Ménage avec 4 enfants	224 €
Ménage avec 5 enfants	248 €
Ménage avec 6 enfants et plus	273 €

17. Reprenons notre exemple ci-dessus. La subvention de loyer accordée ne sera donc que de 124 euros et non de 352 euros. Pour ce ménage, les nouvelles dispositions ne changent rien.

* * *

18. La CSL est d'avis que, si le projet sous rubrique devrait permettre d'étendre le cercle des bénéficiaires potentiels de la subvention des loyers, le principe d'un loyer de référence unique ainsi que la non-adaptation du loyer de référence et des plafonds de la subvention rendent la subvention insuffisante pour les bénéficiaires potentiels.

Notre chambre demande aussi que les contrôles effectués dans le cadre de la présente loi ne doivent pas seulement porter sur les revenus et la composition du ménage des locataires, mais également sur une répercussion éventuelle de la subvention sur le loyer, anéantissant ainsi l'avantage accordé au locataire.

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.

Luxembourg, le 14 novembre 2017

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.