

N° 4908¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

**DEPECHE DU PREMIER MINISTRE
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(14.6.2002)

Monsieur le Président,

En me référant à votre lettre du 30 janvier 2002, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,*

Patrice KIEFFER

Conseiller de direction adjoint

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

D'emblée, il y a lieu de noter que la proposition de loi est largement calquée sur les actions prévues au programme d'action „Logement“ tel qu'il fut adopté par le Conseil de Gouvernement sur proposition du Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement en novembre 2001, programme qui s'inscrit parfaitement dans le cadre des mesures prévues dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

Ce programme d'action prévoit toute une palette de mesures (29 actions) qui seront concrétisées par la mise en oeuvre de trois types de mesures principales où l'intervention de la Chambre des Députés est en partie requise, à savoir:

A) Les mesures fiscales concernant aussi bien la fiscalité directe que la fiscalité indirecte.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que le Conseil de Gouvernement, dans sa séance du vendredi 7 juin 2002, a arrêté les textes légaux et réglementaires suivants:

a) Fiscalité directe

1) Projet de loi relatif aux mesures, en matière d'impôts directs, destinées à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'habitations.

2) Projet de règlement grand-ducal modifiant

- le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs);

- le règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.

b) Fiscalité indirecte

- 3) Projet de loi portant réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles.
- 4) Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.
- 5) Projet de règlement grand-ducal concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives.

B) Les mesures législatives concernant la réforme de la loi modifiée du 14 février 1955 sur les baux à loyer et la modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Concernant ce volet, il y a lieu de noter que le Conseil de Gouvernement, dans sa séance du 14 juin 2002, a accepté l'avant-projet de loi concernant la promotion de l'habitat et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, tel qu'il fut proposé par le Ministre du Logement, alors que la modification de la loi sur les baux à loyer est en voie de préparation.

C) Les mesures de nature budgétaire.

Pour ce qui est du volet réglementaire, il y a lieu de souligner que par un règlement grand-ducal du 12 mai 2002, le 8ème programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat est entrée en vigueur.

Ce programme de construction d'ensembles porte sur un total de quelque 9.000 logements, dont 3.000 à réaliser dans le cadre de la création de diverses réserves foncières, 1.400 dans le cadre de quatre zones d'assainissement et finalement 4.600 unités à construire ou à réaliser dans le cadre des différents projets de construction d'ensembles.

L'investissement total des divers promoteurs s'élèvera à environ 1.070 millions euros. De ce montant, l'Etat prendra en charge, à travers plusieurs programmes de construction d'ensembles, un montant de 343,5 millions euros.

Concernant le texte de la proposition de loi sous rubrique qui se limite à modifier la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, les remarques suivantes s'imposent:

Une partie majeure du texte porte sur la modification de l'aide étatique dénommée „garantie de l'Etat“ telle qu'elle fut instaurée par le législateur en 1979. En fait, l'auteur du texte propose d'accorder cette garantie à quasi chacun, sans en évaluer d'ailleurs le coût, alors que le Gouvernement estime qu'un certain effort d'épargne personnel, tel qu'il est actuellement prévu par la loi, devra être maintenu ne fût-il que pour des raisons de respect à l'égard d'un bien immobilier essentiel qui ne constitue certainement pas un bien économique ordinaire, sinon un bien de consommation.

Rappelons dans ce contexte les principales conditions pour l'obtention de cette garantie étatique:

- le requérant doit posséder un compte d'épargne auprès d'un seul et même établissement bancaire depuis 3 ans au moins pour autant que l'ouverture du compte en question ait été faite par un dépôt minimum de 240 euros et que le compte ait été alimenté par des dépôts réguliers de 290 euros au minimum;
- le requérant doit obtenir de la part d'un établissement financier un prêt correspondant à au moins 60% du coût à investir;
- le montant de la mensualité à payer ne doit pas dépasser 40% du revenu disponible du requérant;
- le taux d'intérêt débiteur maximum porté en compte par l'établissement financier ne peut pas dépasser les 10%;
- le montant maximum de la garantie de l'Etat ne peut dépasser la somme de 65.659,56 euros, correspondant en 2000 à l'indice moyen annuel de 529,74 points de l'indice des prix de la construction.

Il est vrai que cette aide étatique n'est pas très souvent utilisée, et c'est pourquoi le Gouvernement se propose dans son projet de loi de promouvoir cet instrument propice à l'accession à la propriété. Pour

que les ménages soient à l'avenir plus à même pour remplir les conditions relatives à l'épargne exigées pour l'obtention d'une garantie de l'Etat, une aide d'épargne-logement est introduite dans la législation de 1979. Dans le cadre de cette aide, l'Etat versera en faveur de chaque nouveau-né un montant de 100 euros sur un compte épargne-logement, ceci en vue de pouvoir le faire bénéficiaire ultérieurement, le cas échéant, de la garantie de l'Etat ci-avant décrite.

En plus, le Gouvernement estime qu'il est opportun de majorer le montant maximum de la garantie de l'Etat du montant actuel de 12.500 euros à 18.750 euros (N.I. 100), ceci pour pouvoir mieux tenir compte de l'évolution du prix des terrains et de la construction depuis 1979.

L'introduction de la garantie locative, annoncé dans le programme d'action „Logement“, est reprise d'une manière plus explicite dans le crédit projet de loi portant modification de la loi de 1979 et appelé par la suite projet de loi gouvernemental. En effet, dans la proposition de loi, l'auteur se borne à inscrire le seul terme dans la loi.

Pour ce qui est de l'introduction d'une subvention de loyer, telle que proposée par l'auteur de la proposition de loi, le Gouvernement estime toujours qu'il ne faut pas retenir l'idée d'un tel complément au loyer généralisé au profit de tous les locataires à faible revenu, étant donné que cette allocation ne réduit aucunement les déséquilibres entre les loyers. Une telle allocation risque d'aboutir à une augmentation générale des loyers opérés sur le marché privé et d'être purement et simplement consommée.

Pour ce qui est des aides en capital, au sujet desquelles l'auteur de la proposition de loi a réservé une certaine importance, le Gouvernement, dans sa déclaration du 12 août 1999, s'est proposé de poursuivre les initiatives étatiques en matière d'accès des particuliers à la propriété, en maintenant les différents moyens d'aide existants et en rendant leur affectation plus judicieuse. Pour ce faire, les aides individuelles seront prochainement fonction du revenu disponible par unité de consommation du ménage bénéficiaire et la grille des revenus à considérer pour l'octroi des aides ainsi que les critères de surface à respecter pour les logements éligibles aux aides seront réexaminés.

Cette déclaration d'intention générale a été confirmée dans le crédit programme d'action „Logement“. En effet, le Gouvernement a retenu ce qui suit:

„Depuis 1991, ni le cercle des bénéficiaires des primes ni le montant des primes n'ont fait l'objet d'une adaptation à l'évolution des revenus et des prix du marché pour ce qui est de la construction et du foncier. C'est pourquoi il est proposé d'élargir le cercle de ces bénéficiaires en direction des personnes à revenu moyen et d'adapter le montant des primes.

Dans l'esprit d'un développement durable du pays, l'acquisition d'un logement ancien suivie d'une rénovation sera favorisée de sorte que la prime d'acquisition, y compris la prime d'amélioration, sera non plus inférieure, mais légèrement supérieure au montant de la prime de construction.

Dans le même ordre d'idées, les aides étatiques pourraient être fonction du taux d'utilisation du foncier, de sorte que la prime en faveur d'une maison jumelée serait supérieure à la prime accordée en faveur d'une maison isolée.

Dans l'esprit d'une affectation plus judicieuse des aides étatiques, et ceci notamment pour les familles ayant des enfants à charge, il est envisagé d'accorder dorénavant les aides en fonction du revenu disponible par unité de consommation du ménage bénéficiaire.

Finalement, il est proposé d'abandonner, sous certaines conditions, le critère de la surface maximale que peut occuper un logement pour lequel une prime est demandée. En effet, cette limitation a toujours généré des problèmes d'appréciation pour l'administration et d'acceptation pour les ménages concernés.

Afin d'inciter à l'épargne, l'attribution de la prime d'épargne, une prime additionnelle à la prime de construction/acquisition, sera sujette à un effort d'épargne préalable. Cet effort devra être régulier (versement d'un minimum mensuel sur une période pluriannuelle) et il pourrait être, dans une certaine mesure, modulé en fonction du niveau de revenu.

L'introduction de ces mesures ne demande aucune intervention du législateur, sauf en ce qui concerne la prise en compte du degré d'utilisation du sol, étant donné que la loi de 1979 a réservé cette faculté au seul pouvoir exécutif. Nonobstant le fait qu'une augmentation sensible des aides à la personne, dans le but d'augmenter la solvabilité des ménages, risque d'avoir une répercussion sur les prix, l'inscription de quelconques limites dans la loi de 1979, telle que proposée par l'auteur de la proposition de loi, va limiter le champ d'action très vaste et diversifié et partant les possibilités de régulation ad hoc, en cas de besoin.

Il en va de même pour les propositions relatives à la subvention et la bonification d'intérêt qui d'ailleurs ne peuvent être „*constantes pendant toute la durée du prêt hypothécaire*“ comme le demande l'auteur de la proposition de loi, car elles seront toujours fonction du taux d'intérêt sur les marchés internationaux et de la composition du ménage (également du revenu dans le cadre de la subvention d'intérêt). Ce que le Gouvernement a annoncé dans son programme d'action „Logement“ porte sur l'abolition de la dégressivité des aides, due à l'amortissement théorique qui s'ajoute à l'heure actuelle aux prédites variables.

Ensuite, l'auteur du texte propose de porter, dans le cadre de la réalisation de projets destinés à la vente, les participations étatiques de 50% à 75% en ce qui concerne les honoraires et travaux d'infrastructure. Si cette proposition était retenue, le prix de vente des terrains à bâtir réalisés par les communes serait réduit à zéro, dans la mesure où les communes sont, en vertu de l'article 24 de la loi de 1979, contraintes à supporter une charge équivalente au tiers de la participation de l'Etat relative à ces frais.

Néanmoins, le projet de loi gouvernemental prévoit en faveur de l'aménagement de places de jeux et d'espaces verts une participation étatique de 70%.

Pour ce qui est de la majoration du taux de subventionnement des logements locatifs, le prédit programme d'action prévoit une majoration sensible y relative, majoration où il est prévu de fixer à 70% le subventionnement du coût des logements locatifs réalisés dans un projet de construction ou d'acquisition prévoyant des logements locatifs et logements destinés à la vente et à 75% du coût d'un projet prévoyant exclusivement des logements réservés à la location.

L'auteur de la proposition de loi estime que l'institution d'un comité mixte, composé de représentants de l'Etat et des communes respectives et dont la mission consiste à procéder à la préparation et à l'exécution de l'assainissement, de fournir des propositions et de veiller au suivi technique et social des projets d'assainissement par zone, alors que le Gouvernement est d'avis qu'il est toujours loisible aux autorités communales de réaliser une telle entreprise sur base d'une convention avec des bureaux d'études spécialisés ou avec un partenaire bien équipé et bien expérimenté tel que le Fonds pour le logement à coût modéré.

L'auteur de la proposition de loi se propose également de prévoir dans la loi de 1979 l'annonce de principe faite par le Premier Ministre lors de sa déclaration sur l'Etat de la Nation 2001, telle qu'elle fut réaffirmée dans le programme d'action „Logement“, une participation étatique aux frais de construction d'infrastructures de garde et d'éducation dans le cadre des projets de construction d'ensembles. Aussi la présente proposition de loi prévoit-elle tout comme d'ailleurs le projet de loi gouvernemental le principe d'une telle participation.

Ensuite, il est proposé d'élargir la mission du Fonds comme suit: (...) à la location-vente, à la sous-location d'ensembles récupérés du marché privé, ainsi qu'à la construction des infrastructures scolaires, familiales et sociales connexes dans l'intérêt de ces projets.

Le principe de la location-vente est déjà inscrit dans la loi de 1979 (cf. article 28 qui dispose qu'à partir d'une ancienneté à déterminer par règlement grand-ducal, les logements locatifs peuvent être vendus aux locataires à un prix qui tient notamment compte de l'augmentation du prix de la construction ainsi que de l'amortissement de l'immeuble). Quant à la proposition de voir louer par le Fonds pour le logement à coût modéré sur le marché libre des logements en vue de les sous-louer se heurte à la dispersion certaine du parc locatif du Fonds pour le logement à coût modéré qui ne saurait plus être gérable d'une manière satisfaisante et rationnelle. Le projet de loi gouvernemental donne au Fonds pour le logement à coût modéré la possibilité de réaliser aussi des infrastructures socio-économiques ainsi qu'une mixité des fonctions urbaines, ceci pour favoriser des quartiers de villes plus solidaires et plus équilibrés dans l'esprit d'un développement humain et durable.

Etant donné que le Fonds pour le logement à coût modéré dispose d'importantes réserves financières, il n'y a pas lieu d'augmenter sa dotation annuelle.

Finalement, l'auteur de la proposition de loi prévoit l'institution d'un observatoire du logement, un instrument qui est également prévu dans le projet de loi gouvernemental suite à son annonce dans le programme d'action „Logement“.

En conclusion, beaucoup de mesures prévues dans la proposition de loi se recoupent avec celles retenues dans le programme d'action „Logement“ et dans le projet de loi gouvernemental. Il est donc évident que ces mesures trouvent entièrement l'assentiment du Gouvernement, alors que tel n'est pas le cas pour d'autres mesures proposées comme la quasi-généralisation de la garantie de l'Etat pour les

prêts hypothécaires, l'insertion d'une subvention de loyer, l'intervention „artificielle“ du législateur limitant le champ d'action du pouvoir exécutif et l'indispensable flexibilité en matière d'octroi de primes et d'aides en intérêt ainsi que certaines augmentations substantielles de la participation étatique au niveau des projets destinés à la vente et des projets d'assainissement.

