

**N° 7186<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT**

(27.11.2017)

La Commission se compose de: M. Max HAHN, Président–Rapporteur; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, M. Frank ARNDT, Mme Taina BOFFERDING, MM. Yves CRUCHTEN, Lex DELLES, Félix EISCHEN, Henri KOX, Claude LAMBERTY, Marc LIES, Paul-Henri MEYERS, Marco SCHANK, David WAGNER, membres.

\*

**I. ANTECEDENTS ET PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi sous rubrique fut déposé à la Chambre des Députés le 15 septembre 2017. Un document complémentaire est parvenu à la Chambre le 2 octobre 2017. Il comprend le projet de règlement grand-ducal nécessaire pour évaluer la teneur des dispositions en discussion.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi date du 9 octobre 2017.

La Chambre de Commerce a émis son avis le 20 octobre 2017.

L'avis de la Commission nationale de la protection des données émis le 27 octobre 2017 est parvenu à la Chambre des Députés le 15 novembre 2017.

L'avis de la Chambre des salariés date du 14 novembre 2017.

Le 21 septembre 2017, M. le Ministre du Logement a présenté le projet de loi sous rubrique aux membres de la Commission du Logement. Le même jour, la commission parlementaire a désigné son Président, M. Max Hahn, rapporteur du projet.

L'avis du Conseil d'Etat date du 21 novembre 2017. La commission a examiné ledit avis le 27 novembre 2017. Au cours de la même réunion elle a adopté le présent rapport.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES**

Le présent projet de loi a pour objet la refonte de la subvention de loyer qui a été introduite au Grand-Duché le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

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

- le revenu du ménage se situe 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 euros en 2015);
- la présence d'un taux d'effort supérieur à 33% du revenu net disponible;
- le ménage est locataire sur le marché privé au Grand-Duché.

La formule de calcul de la subvention de loyer repose actuellement sur l'hypothèse qu'un ménage consacre 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. Pour 2016, la population cible totale a été évaluée à 18.600 ménages.

Or, à la date du 1<sup>er</sup> 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 ont été prises, alors que le nombre de bénéficiaires potentiels avait été estimé à 18.600.

Le Gouvernement a constaté que, jusqu'à ce jour, très peu de ménages bénéficiaires de la majoration RMG ont sollicité une subvention de loyer. En effet, au 1<sup>er</sup> juillet 2017, 5.027 demandes en obtention d'une subvention de loyer ont été introduites auprès du Service des Aides au logement du Ministère de Logement, ce qui équivaut à un taux de recours d'environ 27% parmi la population cible.

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. Le non-recours à l'aide s'explique en général par les facteurs 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.

Au moment de l'introduction de la nouvelle aide, l'Observatoire de l'Habitat<sup>1</sup> n'avait pas pris en considération un tel taux de non-recours lors de l'évaluation du nombre potentiel de ménages cibles.

Le Gouvernement a dès lors constaté que la nouvelle aide ne connaît pas le succès escompté. Au vu de la situation actuelle sur le marché locatif, les auteurs du projet de loi sont toutefois d'avis que la subvention de loyer mérite un meilleur succès.

\*

### III. CONTENU DU PROJET DE LOI

Le Gouvernement propose à la Chambre des Députés d'élargir le champ de la population cible – et donc le nombre de ménages bénéficiaires potentiels d'une subvention de loyer.

Pour atteindre cet objectif, il est proposé :

- 1) de réduire le taux d'effort minimal pour être éligible à une subvention de loyer de 33% à 25%;
- 2) de 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) d'abolir la condition de 6 mois de revenus réguliers: il suffit que le ménage demandeur dispose dorénavant de seulement 3 mois de revenus au moment de la décision d'octroi de l'aide mensuelle;
- 4) de 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, les bénéficiaires du RMG inclus.

La part de la population cible dans l'ensemble des locataires du marché privé augmenterait ainsi de 34,8% à 64,9%.

<sup>1</sup> <http://observatoire.liser.lu/index.cfm>

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

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

A partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, 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%.

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 supprimer les mots «net disponible» dans la base légale de l'aide.

L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales en matière de subvention de loyer est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

\*

#### **IV. AVIS RELATIFS AU PROJET DE LOI**

##### **1. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et employés publics**

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics date du 9 octobre 2017. Il porte sur le projet de loi en tant que tel et sur le 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.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'initiative du Gouvernement de modifier les paramètres précités afin de supporter un plus grand nombre de ménages à revenus modestes prenant en location un logement.

Elle constate toutefois que les adaptations proposées ne permettent pas de remédier à certains problèmes qui se posent actuellement avec les textes en vigueur, et que la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait déjà soulevés dans ses avis nos A-25471 du 18 juin 2015 et A-25472 du 13 novembre 2015 sur respectivement les projets de loi et de règlement grand-ducal portant introduction de la subvention de loyer et un amendement relatif au dit projet de règlement grand-ducal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il y a lieu de revoir les textes applicables en matière de subvention de loyer à la lumière de ses remarques, et ce n'est donc que sous la réserve de ces dernières qu'elle se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

##### **2. Avis de la Chambre de Commerce**

Pour la Chambre de Commerce l'introduction d'une subvention de loyer peut être saluée partiellement, dans le sens où celle-ci permet, dans un premier temps, de soutenir le pouvoir d'achat des ménages aux revenus 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. La chambre professionnelle estime, par contre, 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.

De plus, la Chambre de Commerce rappelle que de nombreuses études<sup>2</sup> pointent l'effet inflationniste des aides au logement – notamment en France, en Finlande ou encore au Royaume-Uni – et estiment

<sup>2</sup> Citées notamment dans le document suivant: INSEE Analyses; L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé, n°19, novembre 2014.

entre 60% et 80% la part de l'aide absorbée par une augmentation du loyer. Ces études suggèrent que l'effet des aides sur le pouvoir d'achat des bénéficiaires, qui est limité mais non nul, devrait néanmoins être mis dans la balance tout en analysant l'effet défavorable d'un tel instrument sur les finances publiques.

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 de ses commentaires, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

### **3. Avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD)**

L'avis de la CNPD date du 27 octobre 2017.

La CNPD constate que «Lors du processus législatif ayant conduit à l'adoption de cette loi, la Commission nationale a déjà eu l'occasion d'émettre un avis en date du 21 juillet 2014<sup>3</sup> ainsi qu'un avis complémentaire en date du 2 juillet 2015<sup>4</sup>. Alors que la plupart des recommandations émises par la CNPD dans son premier avis avaient été prises en compte par les auteurs de ce projet de loi, les observations exprimées à l'occasion de son avis complémentaire n'ont par contre pas été intégrées dans la loi».

La CNPD constate que les modifications apportées aux articles 14*quinquies* et 14*sexies* par le projet de loi sous examen n'entraînent aucun changement en matière de protection des données à caractère personnel et n'appellent, par conséquent, aucun commentaire supplémentaire.

La CNPD se demande s'il ne serait toutefois pas opportun de profiter du présent projet de loi pour intégrer les recommandations relatives à l'article 14*sexies* de la loi précitée du 25 février 1979, déjà exprimées dans son avis complémentaire du 2 juillet 2015<sup>5</sup>, et qui n'ont pas été intégrées dans la loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer.

### **4. Avis de la Chambre des salariés**

Dans son avis du 14 novembre 2017, la Chambre des salariés remarque que, si le présent projet devrait permettre d'étendre le cercle des bénéficiaires potentiels de la subvention de loyer, 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.

### **5. Avis du Conseil d'Etat**

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat n'a formulé aucune observation quant au fond du présent projet de loi.

Il a émis des observations d'ordre légistique auxquelles la Commission du Logement donne suite en adaptant le libellé de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

\*

3 Délibération n° 339/2014 du 21 juillet 2014 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire 6542/06.

4 Délibération n° 258/2015 du 2 juillet 2015 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire 6542/11.

5 Idem.

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>.*

#### *Ad 1<sup>o</sup>*

A partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, les ménages qui souhaitent obtenir une subvention de loyer doivent consacrer au moins 25% de leur revenu au paiement de leur loyer. Ce taux était précédemment fixé à 33% au moins.

#### *Ad 2<sup>o</sup>*

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 supprimer les mots «net disponible» dans la base légale de l'aide.

### *Article 2.*

L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales en matière de subvention de loyer est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

\*

## VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DU LOGEMENT

Au vu des observations qui précèdent, la Commission du Logement recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

**«PROJET DE LOI  
portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979  
concernant l'aide au logement**

**Art. 1<sup>er</sup>.** La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:  
1<sup>o</sup> L'article 14*quinquies*, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 pour cent de leur revenu.».

2<sup>o</sup> Aux articles 14*quinquies* et 14*sexies*, les mots «net disponible» sont supprimés.

**Art. 2.** La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.»

Luxembourg, le 27 novembre 2017

*Le Président-Rapporteur,*  
Max HAHN

