

N° 6542⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

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 DE LA CHAMBRE DES METIERS

(25.7.2013)

Par sa lettre du 8 février 2013, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

De prime abord, la Chambre des Métiers doit constater qu'elle est saisie du projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables qui a entre autres pour objectif de regrouper en un texte unique les aides au logement auxquelles ont droit les ménages, tant les aides socio-économiques que les aides écologiques, et celles revenant aux promoteurs pour la création de logements à coût modéré. Dans ce contexte, elle a des difficultés à comprendre les raisons pour lesquelles la subvention de loyer fait l'objet d'un projet de loi spécifique, alors que le projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables y fait seulement référence au niveau de son article 4. En effet, l'intégration de la subvention de loyer dans ce dernier renforcerait la cohérence et la lisibilité de celui-ci.

*

**1. INTRODUCTION D'UNE SUBVENTION DE LOYER
SOUMISE A TROIS CONDITIONS**

Lors de son discours sur l'état de la nation du 8 mai 2012, le Premier Ministre a annoncé que le Gouvernement introduirait une subvention de loyer qui permettrait aux ménages locataires ne touchant qu'un revenu modeste de diminuer leur taux d'effort grâce au versement par l'Etat d'un complément financier mensuel. D'après les auteurs du présent projet, cette mesure serait une réponse aux besoins des ménages n'ayant pas pu accéder à un logement locatif auprès d'un promoteur public, soit parce que leur demande n'a pas encore pu être satisfaite faute de disponibilités, soit parce que leur situation financière et familiale ne leur permet tout juste pas de remplir les conditions d'accès à un tel logement.

Dès lors, la population visée par la subvention de loyer a été définie selon les trois critères suivants:

- le revenu du ménage se situe en dessous du seuil de faible revenu,
- le taux d'effort est supérieur à un tiers du revenu net disponible,
- le ménage est locataire sur le marché privé au Luxembourg.

Seuil de faible revenu

La subvention de loyer est limitée aux ménages dont le revenu net disponible (RND) par unité de consommation (UC)¹ se situe en dessous du seuil de faible revenu.

La référence qui a été retenue est la moyenne arithmétique entre le salaire social minimum (SSM) non qualifié net et le salaire social minimum qualifié net, celle-ci se rapprochant le plus du niveau du seuil de pauvreté. Elle sert de base pour la définition du seuil de faible revenu.

Par conséquent, le seuil de faible revenu en dessous duquel le demandeur est éligible pour la subvention de loyer est de 1.727 euros pour un célibataire (1 UC), de 2.591 euros pour un couple sans enfant (1,5 UC) et de 3.627 euros pour un couple avec 2 enfants (2,1 UC).

Taux d'effort hors-charges

Il existe une différence importante entre le niveau du loyer des logements sociaux² et le niveau du loyer des logements locatifs appartenant au secteur privé, réglementés par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

L'instrument 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.

A niveau de revenu égal, la différence entre les loyers payés pour des logements sociaux et ceux du marché privé a un impact direct sur le taux d'effort des ménages locataires concernés.

La subvention de loyer a pour objectif de réduire le taux d'effort des ménages locatifs qui en sont bénéficiaires, voire de le ramener dans la mesure du possible à 33% de leur revenu net disponible.

Loyer national de référence

Un barème des loyers de référence a été développé à l'aide du CEPS/INSTEAD. Celui-ci est utilisé pour le calcul de la subvention de loyer. Il dépend:

- de la composition du ménage éligible, et
- du niveau de loyer moyen observé au sein de l'ensemble du territoire du Grand-Duché pour un logement correspondant aux besoins théoriques dudit ménage.

Par conséquent, la subvention de loyer est calculée en fonction d'un loyer de référence conformément à la formule suivante:

$$SL = Lo - (0,33 \times Ynet)$$

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;
- 0,33: le taux d'effort théorique raisonnable consacré par le ménage au paiement du loyer;
- Ynet: le revenu net disponible du ménage défini par règlement grand-ducal.

*

¹ Afin de prendre en compte les différences de taille et de composition des ménages, le revenu net total du ménage est divisé par le nombre d'UC au moyen de l'échelle en UC de l'OCDE. 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: $1 + 0,5 + 0,3 = 1,8$.

² Le loyer est calculé conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 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.

2. UNE MESURE DESTINEE A „REPARER“ LES DEFAILLANCES DE LA POLITIQUE GOUVERNE- MENTALE DES DERNIERES DECENNIES

Selon la Chambre des Métiers, l'introduction d'une subvention de loyer montre les déficiences, et en fin de compte l'échec patent de la politique menée au cours des dernières décennies en matière de logement, et notamment l'incapacité des promoteurs publics à satisfaire la demande de logements à coût modéré. Or, il faut concéder que la responsabilité n'incombe pas uniquement à ces derniers, mais avant tout à une politique gouvernementale qui, d'un côté, s'est bornée à subventionner la demande de logements au lieu de soutenir l'offre résidentielle et, de l'autre côté a complexifié et allongé les procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et a manqué de prendre des mesures permettant une mise sur le marché suffisante de terrains à bâtir. De ce fait, elle a contribué à exacerber les tensions sur le marché du logement se traduisant à travers une hausse prononcée et continue des prix du foncier et, par ricochet de ceux du logement tout court.

En fin de compte, l'instrument de la subvention de loyer combat les symptômes du problème, mais il n'agit nullement sur les causes de ce dernier; en clair, les facteurs expliquant la rigidité de l'offre de logements. Pire, la présente mesure risque d'avoir des effets secondaires préjudiciables, ainsi qu'il ressort du point 3. du présent avis.

Toutefois, la mesure en cause a au moins le mérite d'être ciblée, en ce sens que le projet de loi prévoit 3 conditions cumulatives à satisfaire pour que le ménage soit éligible au titre d'une subvention de loyer:

- le ménage loue un logement sur le marché privé au Luxembourg;
- le revenu net disponible du ménage se situe en dessous du seuil de faible revenu fixé annuellement par règlement grand-ducal;
- le ménage consacre un taux d'effort supérieur à 33% de son revenu net disponible au paiement du loyer.

D'après les auteurs du projet sous avis environ 12.440 ménages, en excluant les bénéficiaires du revenu minimum garanti, seraient éligibles pour bénéficier de la subvention de loyer; ceci correspond à 21% des ménages locataires du parc privé et à 7% de l'ensemble des ménages privés résidant au Grand-Duché de Luxembourg.

Cependant, la Chambre des Métiers constate que la formule utilisée pour calculer le montant de la subvention s'apparente quelque peu à une „black-box“, alors que la méthodologie à la base de la détermination du „loyer national de référence“ n'est pas publiée avec le projet de loi sous avis, ce qui rend la mesure quelque peu opaque.

*

3. UNE SUBVENTION QUI DEVRAIT FAIRE LE BONHEUR DES BAILLEURS?

La mesure proposée devrait faciliter l'accès d'une frange de la population vivant dans des situations financières précaires à un logement décent. En théorie du moins.

La Chambre des Métiers constate que les auteurs du projet omettent de soulever une question cruciale quant à l'introduction d'une subvention de loyer, à savoir celle concernant son impact économique sur le niveau des loyers. En effet, le risque est bien réel que cette aide conduira, en dernière analyse, à une hausse des loyers, dans la mesure où la subvention sera imputée sur le „prix“ dans un contexte où l'offre de logements n'arrive pas à suivre la demande. L'OCDE semble éprouver les mêmes doutes quant à l'efficacité d'une telle mesure:

„(...) l'objectif d'amélioration de l'accessibilité financière des logements poursuivi via les allocations logement, que reçoivent 14.000 ménages, ne peut être atteint, dans la mesure où ces prestations tendent à faire monter les prix des biens immobiliers d'habitation lorsque l'offre de logements est rigide. Même si le niveau actuel des mises en chantier de logements s'élève, des obstacles de taille à l'augmentation de l'offre sont toujours en place, dont bon nombre découlent des politiques publiques, (...). En cas de rigidité de l'offre, un soutien apporté à la demande ne modifie pas l'accessibilité financière des logements, car la subvention accordée se répercute intégralement sur les

loyers. En d'autres termes, cela signifie que les aides octroyées bénéficient en fait aux bailleurs, ainsi que le montrent divers travaux empiriques.³

Les effets pervers de ces allocations, en ce qu'elles conduisent à des hausses de loyers, ont également été soulignés par une étude menée en France:

„Le point de départ de cette étude est l'observation selon laquelle sur les trente dernières années, le loyer des locataires appartenant aux couches les moins riches de la population a augmenté plus rapidement que celui des locataires plus riches. Les résultats montrent que la réforme de l'extension des aides au logement au début des années 1990 a fortement contribué à cette évolution: selon les estimations réalisées, entre 50% et 80% des allocations de logement ont été absorbées par des hausses de loyer dans le secteur privé, sans que cela traduise une forte amélioration de la qualité des logements. Cette situation semble pour l'essentiel être due à la faible élasticité de l'offre de logement des bailleurs à court et moyen terme, à laquelle s'est heurtée l'augmentation de la demande des ménages bénéficiaires d'aides. (...)

Les résultats obtenus paraissent donc conduire à une évaluation négative du système des aides personnelles au logement. Les aides personnelles sont certes ciblées sur les faibles revenus, mais la très faible élasticité de l'offre privée de logement – à court et moyen terme – réduit fortement la somme utilisable par les ménages à bas revenus, diminuant d'autant l'impact redistributif. (...) Il serait peut-être plus intéressant de se demander pourquoi l'offre de logement à court et à moyen terme en France a été si peu élastique sur la période et en tenir compte dans l'élaboration des politiques du logement.⁴

Ainsi, la Chambre des Métiers est d'avis que la „solvabilisation“ de la demande fera certainement monter les loyers de telle sorte que la subvention pensée pour les locataires à faible revenu sera en partie captée par les propriétaires des logements loués.

*

4. LA CHAMBRE DES METIERS ESTIME QU'IL EXISTE DES INSTRUMENTS PLUS EFFICACES POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF VISE

La Chambre des Métiers a des difficultés à saisir pour quelle raison le Gouvernement envisage l'introduction d'un instrument qui, dans d'autres pays, a démontré son inefficacité quant au but à atteindre, à savoir de loger décentement et à des prix abordables des ménages à faibles revenus. De ce fait, elle est convaincue qu'il faille suivre d'autres pistes pour relever ce défi.

D'une manière générale, et dans l'optique d'une meilleure maîtrise des prix de l'immobilier résidentiel, il s'agirait de soutenir l'offre de logements à travers des mesures visant à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et une politique de simplification des procédures d'autorisation.

Dans le domaine social, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait renforcer le rôle de l'„Agence Immobilière Sociale“ et repenser la politique des promoteurs publics.

Renforcer l'„Agence Immobilière Sociale“ (AIS)

Dans ce contexte, elle est d'avis qu'une solution pourrait consister à promouvoir davantage le concept de l'„Agence Immobilière Sociale“ (AIS) qui constitue un instrument de lutte contre l'exclusion sociale par le logement. Sa mission principale consiste dans la recherche et la mise à disposition de logements, adéquats et adaptés à la composition du ménage, à des personnes à revenus modestes. L'AIS loue des logements pour mettre en place des projets d'inclusion sociale par le logement sur une durée maximale de trois ans. Dans ce cadre, elle collabore avec les offices sociaux et services sociaux du pays.

Il faut relever que l'AIS est un service de la Fondation pour l'Accès au Logement qui a le statut d'un établissement d'utilité publique. D'ailleurs, une convention signée entre le Ministère de la Famille

3 Source: OCDE; „Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg“; Décembre 2012

4 Source: INSEE; „Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002)“; Gabrielle Fack; Economie et Statistique n^{os} 381-382, 2005

et de l'Intégration, le Ministère du Logement et la Fondation pour l'Accès au Logement assure le financement public du service.

Afin de pouvoir offrir des logements à bon marché, l'AIS offre en contrepartie certaines garanties aux propriétaires:

- Du fait que le contrat de bail est signé par l'AIS et non pas par l'occupant lui-même, elle peut garantir au propriétaire le paiement mensuel du loyer, et ce même en cas de non-occupation.
- L'occupant du logement est encadré par une équipe de professionnels du domaine social, qui l'accompagne tout au long de la durée du contrat et qui intervient en cas de besoin.

Repenser l'action des promoteurs publics

D'après la Chambre des Métiers, il convient de recadrer l'action des promoteurs publics en mettant en oeuvre les mesures présentées ci-dessous. En effet, le principal acteur dans ce domaine, en l'occurrence le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat („Fonds du logement“), n'a réussi, pour quelques raisons que ce soit, qu'à construire une centaine de logements par an dont près de la moitié est destinée à la vente.

Premièrement, un recentrage des missions devrait être opéré en ce sens que l'objectif principal de ces promoteurs devrait consister en la construction de logements à coût modéré. A cet égard l'extension des missions du Fonds du logement à „l'urbanisme“ semble inapproprié. En se concentrant sur leur „core business“, ils seraient capables de créer un nombre plus important de logements.

Les promoteurs publics devraient exclusivement s'orienter vers la construction de logements locatifs. En effet, le recours à une telle politique présenterait deux avantages:

- Les ménages concernés n'ont pas besoin de fonds propres, ce qui facilite leur accès à une habitation.
- Le logement locatif permet d'atteindre une plus grande fluidité sur ce segment de marché. Au cas où le revenu d'un ménage dépasserait au bout d'un certain temps un seuil à déterminer, le loyer atteindrait un niveau supérieur au prix du marché.

Le „programme de construction d'ensembles de logements subventionnés“ fixe sur une période pluriannuelle, la construction de logements destinés à la location et à la vente. Suivant le 9e programme, l'Etat semble continuer à favoriser la vente de logements par rapport à la location, alors que sur les 9.293 logements à réaliser, 64% sont destinés à la vente⁵.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers demande à ce que le Gouvernement fixe des objectifs contraignants au Fonds du Logement, comme par exemple celui de mettre sur le marché au moins 500 logements par an, comparés aux 100 logements créés annuellement jusqu'ici.

La loi dite „pacte logement“ impose que pour chaque lotissement dont la surface dépasse 1 hectare, 10%⁶ de la surface du terrain à bâtir ou des habitations réalisées soient réservées à des logements à coût modéré. D'après la Chambre des Métiers, les promoteurs publics devraient être contraints d'acquiescer ces logements en vue de les revendre, ou mieux, de les louer. En plus, un cahier des charges standardisé pour la construction de ces logements devrait être élaboré. En procédant de la sorte, l'initiateur privé d'un projet de construction jouirait d'une certaine sécurité juridique concernant les modalités de la réalisation et les prix de vente ou de location de ces logements.

En matière de construction et d'attribution de logements à coût modéré, la Chambre des Métiers propose de poursuivre les pistes suivantes:

- il conviendrait d'introduire une définition précise du logement à coût modéré, afin de délimiter clairement le champ d'action des promoteurs publics de celui des promoteurs privés;
- il serait hautement opportun d'introduire un cahier des charges standardisé pour la construction de logements à coût modéré, afin de réduire les coûts y relatifs;
- il faudrait revoir les règles d'attribution extrêmement généreuses, notamment en ce qui concerne la surface habitable et le nombre de pièces, ainsi que les loyers, dans le contexte de logements à haute performance énergétique. En effet, les habitants de ces derniers subissent des charges moindres, en

5 Source: Conférence de presse du 18 juin 2012 du Ministère du Logement (présentation Powerpoint)

6 Article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

raison d'une facture énergétique moins élevée, en comparaison aux habitants de logements „traditionnels“.

Enfin, il faut constater que la loi n'encadre pas les 40% de logements que le „Fonds“ peut vendre sur le marché non subventionné, c'est-à-dire aux acquéreurs ne répondant pas aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition, activité qu'il peut dès lors, en principe, conduire dans les mêmes conditions que tous les autres promoteurs et donc en situation de concurrence avec ceux-ci, tout en bénéficiant néanmoins des avantages et privilèges généraux qui lui sont reconnus par la loi.

*

5. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 1:

Selon la Chambre des Métiers la formule du calcul du „seuil de faible revenu“, qui d'après l'exposé des motifs correspond à la moyenne arithmétique entre le SSM non qualifié net et le SSM qualifié net, devrait être prévue par le projet de loi lui-même, encore que son niveau serait fixé annuellement par règlement grand-ducal.

De même, aucune référence à un barème officiel n'est faite, si ce n'est que l'exposé des motifs évoque en marge qu'„un barème des loyers de référence a été développé à l'aide du CEPS/INSTEAD“, alors que ce dernier sert à calculer le montant de la subvention de loyer. Dans ce contexte, un certain nombre de questions se pose: ce barème est-il basé sur un échantillon représentatif ou regroupe-t-il l'ensemble des loyers payés au Luxembourg? S'agit-il des loyers demandés, affichés dans les annonces y relatives, ou des loyers réellement payés? Tient-on compte ou non des différences régionales, sachant que la situation du logement représente un facteur important dans la détermination du loyer? ...

D'après la Chambre des Métiers, il faudrait remédier à cette non-transparence au niveau du présent projet de loi même, et non pas à travers un règlement grand-ducal.

Ad article 2:

Sans observation

En se basant sur l'ensemble des observations formulées ci-avant, la Chambre des Métiers n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, alors qu'elle est convaincue qu'il faudra résoudre le problème de l'accès au logement pour les ménages à faibles revenus par d'autres mesures, notamment celles préconisées dans le cadre du présent avis.

Luxembourg, le 25 juillet 2013

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur Général,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

