

## **Pour améliorer l'accès aux logements locatifs :**

### **Avis concernant une subvention de loyer**

1. L'introduction d'une subvention de loyer comme prévue par le projet de loi N° 6542 déposé le 22.2.2013 à la Chambre des Députés nécessite quelques observations du point de vue de ceux qui ont des difficultés à trouver un logement à prix abordable, en raison de la cherté sur le marché luxembourgeois, en raison aussi du peu de logements dits sociaux (à prix subventionné) qui ne représentent que 2% du parc total de logements et 8% dans le parc locatif, contre 77, 43, 24 et 11% respectivement aux Pays-Bas, en France, en Belgique ou en Allemagne<sup>1</sup>.
2. L'introduction d'une subvention de loyer ne peut dès lors qu'être saluée de la part de Caritas, d'autant plus qu'elle en est une de ses revendications les plus anciennes<sup>2</sup> en la matière.
3. Le bien fondé d'une telle subvention de loyer étant dès lors acquis<sup>3</sup>, nous nous devons cependant de mener certaines réflexions quant à la forme précise et donc d'émettre quelques recommandations.
4. Regardons d'abord la notion de **taux d'effort**. Le projet prévoit de diminuer les charges occasionnées par le loyer (sans charges locatives) à 33% du revenu net disponible. Notons que le Premier ministre avait annoncé dans sa déclaration sur l'état de la Nation du 8 mai 2012 un taux de 30%<sup>4</sup>. Nonobstant cette différence, il faut reconnaître qu'un tel taux d'effort est généralement admis dans la littérature comme maximum à accepter<sup>5</sup>. Il figure d'ailleurs aussi dans la législation luxembourgeoise

---

<sup>1</sup> Voir Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013a), exposé des motifs.

<sup>2</sup> Voir Caritas Luxembourg (2004) ou encore Urbé (2007).

<sup>3</sup> Voir également OECD (2012).

<sup>4</sup> Voir Chambre des Députés (2012), p.330.

<sup>5</sup> Voir p.ex. Jenkins (2001). Aussi le calcul du « Wohngeld » allemand ramène le taux d'effort en-dessous de 30% pour ceux dont le revenu ne dépasse pas 2.000,- EUR, voir p.ex. Juris (2013). Un des indicateurs de Laeken classifie ceux des ménages comme ayant une surcharge qui ont un taux de charge des coûts du logement supérieur à 40% du revenu, voir Commission Européenne (2009).

quant à l'aide étatique au financement de garanties locatives<sup>6</sup>. Cependant il ressort d'études réalisées<sup>7</sup> que les ménages qui ont un revenu inférieur à 1.250,- EUR dépensent 45% de leur revenu pour les frais de logement (charges incluses), tandis que ce pourcentage est ramené jusqu'à 39% chez ceux dont le revenu se situe entre 1.250,- et 1.850,- EUR et à 33% en cas de revenu entre 1.850,- et 2.500 EUR. Ceci nous amène à demander à inclure les charges dans les frais à prendre en compte ou bien encore de baisser le taux maximum de prise en charge au moins à 30%, sinon même en-dessous<sup>8</sup>. De toute façon pour une majorité des concernés le présent projet ne va pas réduire le taux d'effort en dessous de 33%. En effet d'une part l'introduction d'un **plafond maximum** pour la subvention de loyer empêche, et de loin, d'arriver à cette fin<sup>9</sup>. D'autre part la prise en compte d'un **loyer de référence** (voir sous 7) signifie pour la moitié de la population que leur loyer effectif est supérieur à ce loyer de référence et que donc la subvention ne comble pas le fossé entre leur loyer et le seuil de 33% du revenu.

5. Venons-en à la notion de **revenu faible**, un des trois critères pour pouvoir toucher une subvention de loyer. D'abord la définition de revenu net disponible ne prend pas en compte d'éventuels revenus des enfants, mais elle englobe les allocations familiales (sans allocation de rentrée scolaire). Outre la question si « sans allocation de rentrée scolaire » inclut l'instrument nouvellement créé pour la rentrée scolaire 2012, à savoir un bon d'achat de 300,- EUR pour les enfants âgés de plus de 12 ans et ne profitant pas des chèques-service, la question se pose pourquoi les allocations familiales qui d'après la loi reviennent aux enfants et non aux parents sont inclus, tandis que d'autres revenus des enfants sont exclus. Ceci d'autant plus que dans le calcul du revenu maximum permettant l'accès aux logements subventionnés ces revenus sont inclus, alors que le règlement sous examen préconise dans son commentaire des articles qu'il utilise la même manière de calcul, sauf les revenus éventuels des enfants. Ce qui plus est, les revenus des ascendants ne sont pas non plus pris en considération, alors que le fait éventuel qu'un grand-parent partage le logement avec les parents et leurs enfants peut changer complètement la donne. Voyons enfin ce qu'on entend par « revenu faible ». Les auteurs du projet de loi indiquent dans l'exposé des motifs ne pas prendre en compte le seuil de risque de pauvreté, indicateur pourtant bien établi dans les statistiques européennes, à cause de sa conception de pauvreté relative et parce qu'il ne peut être mesuré qu'avec un décalage d'au moins un an. Les auteurs optent plutôt pour un autre indicateur, à savoir la moyenne arithmétique entre le salaire social minimum non-qualifié net et le salaire social minimum qualifié net (ceci pour un adulte seul, le calcul pour d'autres compositions de ménage se faisant en appliquant une adaptation de l'échelle modifiée de l'OCDE<sup>10</sup> pour les unités de consommation. Nonobstant qu'une telle définition de revenu faible s'oppose à toutes comparaisons internationales, sa fixation est

---

<sup>6</sup> Voir Grand-Duché de Luxembourg (1979), article 14quarter.

<sup>7</sup> Voir par exemple STATEC (2011).

<sup>8</sup> Dans cet ordre d'idées il faut aussi considérer la loi dite « de Schwabe » qui formule que le taux d'effort des plus pauvres est le plus élevé, voir p.ex. Häußermann & Siebel (1996).

<sup>9</sup> Il suffit de comparer les 3 tableaux annexés au projet de règlement grand-ducal, ainsi que de voir les exemples indiqués dans le commentaire des articles dudit règlement qui indiquent des différences entre seuil de 33% du revenu disponible et loyer de référence de respectivement 126, 277 et 336 EUR, tandis que seulement 70, 120 et 141 EUR sont accordés comme subvention de loyer à cause des plafonds respectifs, voir Gouvernement luxembourgeois (2013b).

<sup>10</sup> Voir Insee (2013).

totallement arbitraire, reflétant uniquement le choix du gouvernement de limiter la population ayant droit à cette subvention. Enfin, la question se pose aussi, pourquoi on utilise une adaptation de l'échelle modifiée de l'OCDE, à savoir accorder aux enfants de tous âges le coefficient de 0,3 alors que l'échelle modifiée de l'OCDE accorde un coefficient de 0,5 aux enfants âgés de plus de 14 ans.

6. Considérant un autre critère de recevabilité, à savoir ne pas être « **bénéficiaire du revenu minimum garanti** » (RMG), il faut constater que cette définition n'est pas très claire. D'après la loi il n'existe pas de « bénéficiaire RMG », mais il s'agit de bénéficiaires d' « allocations d'insertion » ou bien d' « allocations complémentaires »<sup>11</sup>. Puisqu'ils peuvent le cas échéant tous bénéficier dans ce cadre d'une bonification de loyer et que le projet sous rubrique veut éviter le cumul des deux aides, est-ce que cela veut dire que celui qui en relation avec la taille de son ménage touche un salaire en dessous du RMG et qui a donc droit à l'allocation complémentaire et le cas échéant à la bonification de loyer est de toute façon exclu du droit à la subvention de loyer ? Ou bien dans le cas où il ne touche pas de bonification de loyer (ou bien qu'il y renonce) a-t-il néanmoins droit à la subvention de loyer ? Non seulement ceci devrait être formulé de manière plus claire, mais en plus se pose la question pourquoi exclure les bénéficiaires du RMG. Tout au plus pourrait-on mettre en compte le cas échéant la bonification de loyer touchée. Au cas où la réforme du RMG actuellement en préparation préverrait une prise en compte du loyer effectivement payé au lieu de la bonification de loyer actuelle, comme préconisé par Caritas et avisé favorablement par le groupe de travail mis en place auprès du Ministère de la Famille et de l'Intégration, cette même question se poserait encore sous un autre angle de vue.

7. Plutôt que de prendre en considération le loyer payé pour le calcul de la subvention de loyer les auteurs du projet de loi ont choisi de construire un **loyer de référence** théorique. Un des motifs en est que cela « devrait limiter le risque de hausse des loyers ». Si cela est vrai pour autant qu'une hausse du loyer individuel n'entraînera pas d'augmentation automatique de la subvention de loyer, il n'est pourtant pas à exclure que des propriétaires adaptent en général le loyer vers le haut, dans l'optique que de toute façon ceux qui ne peuvent se payer un tel loyer recevront une aide étatique. Voilà pourquoi nous restons d'avis que la construction d'un loyer de référence n'empêche pas la nécessité de réformer et d'étendre le contrôle des loyers. Un tel loyer de référence qui s'oriente à la moyenne des loyers payés effectivement<sup>12</sup> mène évidemment à des injustices dans ce sens que les loyers effectivement payés sont parfois moins, parfois plus élevés que ce loyer de référence. Arithmétiquement et en moyenne cela va se compenser, mais les ménages aux loyers plus élevés en seront aussi ravis que celui qui se trouve avec ses pieds dans le four et sa tête dans le frigidaire : il a une température moyenne normale, mais sa santé est en danger aigu ! Ce qui plus est : Si le loyer effectivement payé est inférieur au loyer de référence, la formule choisie pour le calcul de l'aide mènera à un taux d'effort nettement en dessous des 33%. Voilà pourquoi aussi il est incompréhensible qu'on ait fixé un seul barème pour tout le pays, en s'appuyant sur les loyers de la zone urbaine à densité moyenne, alors qu'on dispose aussi de loyers moyens pour les trois autres zones et qu'on aurait

---

<sup>11</sup> Voir Grand-Duché de Luxembourg (1986).

<sup>12</sup> ou plutôt à un loyer fictif à payer en zone urbaine de densité moyenne (donc en dehors de la ville de Luxembourg mais dans sa périphérie) pour un immeuble construit entre 1981 et 2000, voir Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013b), commentaire de l'article 5.

donc parfaitement pu établir des barèmes régionalisés, eux plus proches de la réalité que ne puisse l'être un barème national. Aussi faut-il revenir sur le tableau du barème<sup>13</sup> qui indique les loyers de référence pour diverses compositions du ménage. Deux points sautent à l'œil. Premièrement le loyer de référence change certes avec le nombre d'enfants, mais mis à part celui calculé pour une personne seule, le nombre d'adultes n'y a aucune incidence. Pour un ménage avec x enfants, le même loyer de référence est attribué, qu'il y a un, deux ou plusieurs adultes dans le ménage. Cependant pour ne citer qu'une des possibilités, c'est-à-dire la présence d'un grand-parent dans le ménage (comme d'ailleurs déjà évoqué au N° 5) va nécessiter la présence d'une pièce de plus dans le logement et donc un loyer plus élevé. On pourrait avoir l'impression que les auteurs du projet n'ont eu devant leurs yeux que des ménages « classiques » avec un ou deux parents et des enfants ou non. Car le deuxième point pourrait mener au même constat : bien que l'article 1 du projet de règlement grand-ducal définit le ménage comme « une personne seule ou un groupe de personnes habitant respectivement ayant l'intention d'habiter ensemble dans un logement locatif privé y compris le demandeur », ceci n'est respecté nulle part dans le sens que le « ménage » pourrait se composer par exemple de quatre célibataires voulant partager un logement.

**8.** Alors que le texte du projet de règlement grand-ducal définit « **logement** » comme étant un « logement locatif du marché privé dont le loyer est soumis aux dispositions des articles 3 à 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil », le commentaire des articles explique que sont donc exclus « les logements locatifs d'un des promoteurs publics, c'est-à-dire du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (communément appelé « Fonds du logement »), de la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM) ou des communes ». A notre avis il faudrait ajouter ici tous les autres promoteurs qui jusqu'ici ont pu profiter d'aides d'Etat pour construire des logements subventionnés (asbl's etc.), et si le Ministère prévoyait, comme il l'a laissé entendre, de faire profiter de telles possibilités aussi les promoteurs privés, les logements de ces derniers devraient alors aussi être exclus.

**9.** Venons-en à un des problèmes majeurs que contient le texte du projet de loi sous rubrique, à savoir que le nouvel article 14sexies confère aux gestionnaires de dossier du ministère du Logement le **droit d'accès direct aux fichiers** du Centre commun de la Sécurité sociale relatif aux affiliation des salariés, des indépendants et des employeurs, de l'Administration des contributions directes relatif à l'évaluation immobilière ainsi que du Fonds national de solidarité relatif aux bénéficiaires du RMG. Un tel droit soulève des questions de protection de données et en plus n'est même pas nécessaire. Si une simplification administrative est voulue, alors les autres administrations pourraient être habilitées à communiquer au Ministère du Logement les données nécessaires pour l'évaluation des demandes, et ceci alors non seulement lors des réexamens de dossiers, mais déjà pour la demande initiale. D'autre part les fichiers énumérés dans le projet de loi ne sont même pas suffisants, puisque par exemple ils ne renseignent pas sur tous les revenus du ménage en question.

---

<sup>13</sup> Voir annexe du projet de règlement grand-ducal, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013b).

**10.** Si l'article 7 du projet de règlement grand-ducal prévoit que les bénéficiaires de l'aide doivent **informer dans les plus brefs délais** le Ministre quant aux changements intervenus susceptibles à influencer l'aide accordée, et si le commentaire des articles précise que c'est à la Commission<sup>14</sup> « de décider si l'information est parvenue dans un délai acceptable/raisonnable ou non », cela ouvre toutes les voies à l'arbitraire, d'autant plus que les sanctions y afférentes auront un effet rétroactif.

**11.** Un point de moindre envergure à la fin : l'article 8 du projet de règlement grand-ducal prévoit qu'en **cas de non-remboursement** de l'aide indûment touchée toute autre nouvelle demande en obtention de l'aide sera de plein droit rejetée. Ceci pourrait laisser entrevoir qu'il n'y aurait pas de recouvrement de sommes indûment touchées. Si néanmoins un tel recouvrement était prévu, une sanction comme celle citée en début de cet alinéa serait superflue.

**12.** Rappelons enfin que la mesure examinée ici, à savoir une subvention de loyer, n'est qu'un petit maillon dans **une longue chaîne de mesures** à prendre pour rendre le logement plus accessible, plus abordable et plus juste et renvoyons à cet effet à notre Almanach social 2012<sup>15</sup> et plus spécialement aux trois premiers articles<sup>16</sup> de la partie « Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement ».

---

<sup>14</sup> Hier ist visiert die « commission en matières d'aides individuelles au logement » die vorgesehen ist in Artikel 13 des « règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété », das vorgesehen ist in der « loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement », siehe Grand-Duché de Luxembourg (2011) und Grand-Duché de Luxembourg (1979).

<sup>15</sup> Voir Schronen & Urbé (2012).

<sup>16</sup> Voir Georges & Urbé (2012), Urbé (2012) et Hoffmann (2012).

## Bibliographie

CARITAS LUXEMBOURG (2004) : Défis sociétaux 2004, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012) : Compte rendu des séances publiques N° 9, session ordinaire 2011-2012, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2009): Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion – 2009 Update, Bruxelles.

GEORGES, NATHALIE & URBE, ROBERT (2012): Subventions au logement, dans: SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2013a): Projet de loi 6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2013b): Projet de Règlement grand-ducal concernant le projet de loi N° 6542, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1979): Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg. Voir aussi: KRIER, JÉRÔME (2010) : Texte coordonné du 08 février 2010 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement : [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/loi\\_aide\\_au\\_logement.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/loi_aide_au_logement.pdf), Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1986): Loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti; b) création d'un service national d'action sociale; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2011): Règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

HÄUßERMANN, HARTMUT & SIEBEL, WALTER (1996): Soziologie des Wohnens, Weinheim und München.

HOFFMANN, MARCO (2012): Sortir de l'échec. La politique du logement au Luxembourg, dans: SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

INSEE (2013): Institut national de la statistique et des études économiques: Niveau de vie, Définition, Paris.  
<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/niveau-de-vie.htm>.

JENKINS, HELMUT W. (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft, München.

JURIS (2013): Wohngeldgesetz, Berlin. <http://www.gesetze-im-internet.de/wogg/>

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2012): OECD Economic Surveys: Luxembourg 2012, Paris.

SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

STATEC (2011): Bulletin du Statec N° 6/2011, Enquête permanente sur le Budget des ménages, Luxembourg.

URBE, ROBERT (2007): Die neue Mietgesetzgebung und die Lage auf dem Wohnungsmarkt, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2007, Hrsg.): Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit, Confédération Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2012): Eigentum verpflichtet: Spekulation bekämpfen, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.