

## **Pour un meilleur accès aux logements locatifs : Avis concernant la subvention de loyer**

1. L'introduction d'une subvention de loyer comme prévue par le projet de loi N° 6542 déposé le 12.2.2013 à la Chambre des Députés<sup>1</sup>, et ceci notamment dans sa version modifiée par les amendements gouvernementaux<sup>2</sup> du 19 mai 2015, nécessite quelques observations du point de vue de ceux qui ont des difficultés à trouver un logement à prix abordable, en raison des prix exorbitants 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>3</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>4</sup> en la matière.

3. Le bien fondé d'une telle subvention de loyer étant dès lors acquis<sup>5</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 repose sur l'approche normative que la charge occasionnée par le loyer (hors charges locatives) ne devra pas dépasser 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>6</sup>. Nonobstant cette différence, il faut reconnaître qu'un tel taux d'effort est généralement admis dans la littérature comme maximum à accepter<sup>7</sup>. Il figure d'ailleurs aussi dans la législation luxembourgeoise quant à l'aide étatique au financement de garanties

---

<sup>1</sup> Voir Chambre des Députés (2013).

<sup>2</sup> Le présent avis prend en compte aussi les stipulations du Projet de règlement grand-ducal, amendé en même temps que le projet de loi par le gouvernement, voir Chambre des Députés (2015a).

<sup>3</sup> Voir Chambre des Députés (2013), exposé des motifs.

<sup>4</sup> Voir Caritas Luxembourg (2004) ou encore Urbé (2007).

<sup>5</sup> Voir également OECD (2012).

<sup>6</sup> Voir Chambre des Députés (2012), p.330.

<sup>7</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).

locatives<sup>8</sup>. Cependant il ressort d'études réalisées<sup>9</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>10</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, et ceci notamment en cas de revenus modestes et de loyers élevés. 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 après amendements prend maintenant en compte d'éventuels revenus des enfants, mais elle englobe aussi les allocations familiales (sans allocation de rentrée scolaire). La question est si « sans allocation de rentrée scolaire » inclut l'instrument 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. Voyons maintenant 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 vaut 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>11</sup> pour les unités de consommation. Nonobstant qu'une telle définition de revenu faible s'oppose à toutes comparaisons internationales, sa fixation est totalement 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. Il n'est pas donné d'explication pour cette différence qui donc est sans argument et arbitraire.

6. Alors que l'ancienne version du projet de loi excluait les « **bénéficiaire du revenu minimum garanti** » (RMG) des ménages du champ d'application de la loi, ceci n'est plus vrai d'après les amendements gouvernementaux, ce qui en soi est une avancée. Cependant les bénéficiaires d'une bonification de loyer dans le calcul de

---

<sup>8</sup> Voir Grand-Duché de Luxembourg (1979), article 14quarter.

<sup>9</sup> Voir par exemple STATEC (2011).

<sup>10</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>11</sup> Voir Insee (2013).

l'allocation leur octroyée selon la loi sur le RMG<sup>12</sup> (d'ailleurs aussi les personnes handicapées touchant une majoration de loyer de leur revenu pour personnes gravement handicapées – RPGH) continuent à bénéficier de cette majoration et sont exclus du droit à une subvention de loyer. Pendant que ceci ne porte pas préjudice aux personnes seules et aux ménages sans enfant, les ménages avec enfant accusent la perte de la différence de la bonification de loyer, actuellement 123,94 EUR, et de la future subvention de loyer, pouvant aller jusqu'à 149,06 EUR par mois en fonction du nombre d'enfants ! Dans un même contexte, et au cas où la réforme du RMG actuellement en préparation par le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région prévoyait une prise en compte du loyer effectivement payé au lieu de la bonification de loyer actuelle, comme préconisé par Caritas<sup>13</sup>, avisé favorablement par le groupe de travail mis en place auprès du Ministère de la Famille et de l'Intégration et à la Grande Région et retranscrit dans le programme gouvernemental de 2013<sup>14</sup>, cette question se poserait encore sous un autre angle de vue.

7. D'autre part les personnes qui deviennent bénéficiaires du RMG (ou du RPGH) après l'entrée en vigueur de la loi sous rubrique n'auront plus droit à la bonification de loyer du dispositif RMG, puisqu'abolie, mais uniquement à la présente subvention de loyer. Or, les conditions pour l'une et l'autre ne sont pas les mêmes, de sorte qu'il y aura des ménages qui selon l'ancienne réglementation (RMG, RPGH) auraient eu droit à la bonification mais qui n'auront pas droit à la nouvelle subvention : ceux qui ne louent pas leur logement sur le marché public, ceux dont le logement n'est pas un logement locatif. Tandis que le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 30 juin 2015 a déjà soulevé la problématique, il ne s'est pas exprimé quant au fond, « un tel choix relevant de l'opportunité politique »<sup>15</sup>. Pour Caritas l'opportunité politique est claire : ne peuvent être exclus d'un droit à une aide au logement les couches les plus vulnérables qui selon l'ancienne réglementation en avaient le droit.

8. 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>16</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 !

<sup>12</sup> Voir Grand-Duché de Luxembourg (1986).

<sup>13</sup> Voir Caritas Luxembourg (2011/2012).

<sup>14</sup> Voir Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013c).

<sup>15</sup> Voir Chambre des Députés (2015b)

<sup>16</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.

Il est aussi à critiquer 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 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>17</sup> qui indique les loyers de référence pour diverses compositions de 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 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 définisse le ménage comme « une personne seule ou un groupe de personnes habitant ou 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.

9. 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.

10. Venons-en à un des problèmes majeurs que contenait l'ancien texte du projet de loi sous rubrique, à savoir que l'article 14sexies conférait aux gestionnaires de dossier du ministère du Logement le **droit d'accès direct aux fichiers** du Centre commun de la Sécurité sociale relatifs aux affiliations 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 accès direct avait vu notre vive critique, il est maintenant remplacé par un procédé informatique qui fournit à celui qui doit instruire la demande ou réexaminer le dossier les données nécessaires. 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>17</sup> Voir l'Annexe II du projet de règlement grand-ducal, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013b).

11. 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>18</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.

12. Relevons encore un point, où le projet de loi pourra avoir une influence sur d'autres considérations. En effet le règlement grand-ducal sur la garantie locative prévoit que cette garantie de l'Etat ne peut jouer, si le loyer à payer est plus élevé qu'un tiers du revenu du candidat locataire<sup>19</sup>. Ce projet de loi sous rubrique, respectivement un règlement grand-ducal pris en son exécution<sup>20</sup>, devrait préciser que pour effectuer ladite évaluation, à savoir si une garantie de l'Etat peut être accordée ou non, le loyer à prendre en considération devra être réduit du montant de la subvention loyer à recevoir.

13. 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>21</sup> et plus spécialement aux trois premiers articles<sup>22</sup> de la partie « Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement ».

---

<sup>18</sup> Est visée ici la « commission en matières d'aides individuelles au logement » qui est prévue à l'article 13 du « 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 qui lui est prévu dans la « loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement », voir Grand-Duché de Luxembourg (2011) et Grand-Duché de Luxembourg (1979).

<sup>19</sup> Voir Grand-Duché de Luxembourg (2004), article 6, paragraphe (2).

<sup>20</sup> Dans cet ordre d'idées il est à noter que l'ancienne version du règlement grand-ducal prévoyait dans son article 9 que la subvention Loyer peut être cumulée avec l'aide au financement de garanties locatives!

<sup>21</sup> Voir Schronen & Urbé (2012).

<sup>22</sup> Voir Georges & Urbé (2012), Urbé (2012) et Hoffmann (2012).

## **Bibliographie**

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

CARITAS LUXEMBOURG (2011/2012) : Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garanti, Luxembourg 2011, mise à jour juin 2012.

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

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013) : Projet de loi N° 6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015a) : Document parlementaire N° 6542<sup>7</sup>, Amendements gouvernementaux au Projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant : a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ; c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015a) : Document parlementaire N° 6542<sup>9</sup>, Avis complémentaire du Conseil d'état relatif au Projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant : a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ; c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, 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: SCHRÖNEN, 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 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, Luxembourg.

GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2013c) : Programme gouvernemental annexé à la déclaration sur le Programme gouvernemental, <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1979) : Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg. Voir aussi : KRIER, JÉROME (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 (2004) : Règlement grand-ducal du 2 avril 2004 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide au financement de garanties locatives prévue par l'article 14quater de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 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: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, 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.

SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, 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: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2007, Hrsg.): Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit, Confédération Caritas Luxembourg.

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