



Analyse du projet de loi portant sur le bail à loyer

Quand on ne veut pas, on ne peut pas

Les faits

Lorsqu'un ménage doit consacrer plus de 40% de son revenu disponible au logement, on parle d'une surcharge financière.

En 2010, 19,5% de tous les ménages locataires au Luxembourg étaient exposés à cette surcharge financière. En 2018, ce pourcentage est passé à 32,5 %.

Et 26,5 % des ménages qui sont propriétaires et qui remboursent leurs emprunts en cours ont également dû consacrer en 2018 plus de 40% de leurs revenus pour le logement.

La situation est encore plus dramatique lorsqu'on analyse la surcharge des couches sociales de la population à faibles et moyens revenus.

Dans la tranche disposant des plus faibles revenus (0 à 20%), la proportion de ménages

locataires qui doivent consacrer plus de 40% de leurs revenus au logement est passée de 41,7% en 2010 à 63,9% en 2018. Dans la tranche correspondant aux revenus moyens inférieurs (20 à 40 %), le pourcentage est passé de 9,8% en 2010 à 26,8% en 2018.

La part du revenu qui doit être consacré au logement par les ménages à faibles revenus (0-20%) s'élevait en 2018 dans le cas d'une location à 51,8 % et pour des propriétaires avec un remboursement de prêts en cours à 50,2%. En 2010, ces chiffres étaient respectivement de 40,1% et 40,4%.

En revanche, pour la tranche supérieure de revenus (80%-100%), la part de revenus consacrée à la location est demeurée presque constante: 16,9% en 2018 et 16,4% en 2010. Dans le cas d'un logement propre avec remboursement du prêt en cours, cette part a même diminué: de 25,2% en 2010 à 21,1% en 2018.

En clair, cela signifie que pour environ un quart (!) de la population, le revenu disponible pour les autres choses de la vie se situe au niveau du risque de pauvreté.

Les chiffres montrent non seulement que d'année en année la crise du logement frappe plus durement les couches sociales à faibles revenus, mais qu'en plus les inégalités sociales entre les couches à faibles revenus augmentent rapidement en comparaison aux couches à hauts revenus et encore davantage par rapport à la couche de revenus la plus élevée.

Dans une étude intéressante, le STATEC a constaté qu'après déduction des frais de logement, le rapport en revenu disponible, entre les couches à revenu élevé et à faible revenu passe de 4,1:1 à 5,6:1. En d'autres termes, le coût du logement accroît l'inégalité sociale. Et la tendance est à la hausse.

Selon le STATEC, l'explosion des prix du logement a l'impact suivant sur le risque de pauvreté: après déduction des coûts du logement, la part de la population exposée au risque de pauvreté est passée de 15,8% à 24% en 2017. En clair, cela signifie que pour environ un quart (!) de la population, le revenu disponible pour les autres choses de la vie se situe au niveau du risque de pauvreté.

La capitulation politique par rapport à la question cardinale

La surcharge financière et la perte massive en pouvoir d'achat des ménages sont le résultat d'un écart entre l'évolution des prix de l'immobilier et celle des revenus de la population, qui ne cesse de se creuser depuis les années 1990 et s'est accentué depuis la crise financière de 2008/2009.

Au cours de la période 1995-2016, le prix de l'immobilier a augmenté en moyenne de 6,3% par an. Soit plus de deux fois plus rapidement que les salaires nominaux, qui ont évolué en moyenne de 2,3% par an!

Dans le contexte de cette crise sociale, l'OGBL a déclaré au printemps 2019 l'état d'urgence en matière de logement et a appelé le gouvernement à prendre d'urgence des mesures.

Nous étions donc impatients de prendre connaissance des réponses qu'allait apporter le gouvernement, par exemple en ce qui concerne la réforme annoncée de la loi relative au bail à loyer.

Quels éléments de réforme le gouvernement allait-il proposer afin d'ajuster les

loyers aux revenus de la population?

Après analyse du projet de loi qui a été introduit avant l'été 2020, la réponse est: aucune!

Frustration, déception et désillusion sont ressenties par tous ceux qui espéraient que le gouvernement introduirait le critère de proportionnalité des loyers à la situation des revenus des ménages, en l'occurrence des ménages locataires, lors de la fixation du plafond légal des loyers.

Comme si les chiffres ci-dessus rendant compte de la réalité sociale de la surcharge financière de dizaines de milliers de ménages et de l'augmentation des inégalités sociales causées par la crise du logement n'existaient pas, le gouvernement n'a rien d'autre à proposer que de continuer à prendre le rendement annuel du capital investi par le propriétaire comme seul et unique critère pour déterminer le plafond légal des loyers. Tel un sacro-saint principe, la limite des «5% du capital investi» est maintenue. Inflexible, comme une loi naturelle, introduite il y a désormais 65 ans(!).

Le projet de loi n'explique pas pourquoi il doit en être ainsi. Ce point central n'est pas justifié.

Sur le rendement du capital dans le secteur immobilier luxembourgeois

Cette omission est non seulement regrettable, mais elle est fondamentalement problématique car, comme nous le savons, la perspective de rendement du capital, en l'occurrence dans le secteur immobilier, n'est en aucun cas une constante historique.

Lors de la dernière réforme de la loi portant sur le bail à loyer – contrairement au projet de loi actuel – le maintien de la

règle des 5% était au moins encore justifié sur la base d'une comparaison avec les rendements provenant d'autres types d'investissement en capital, tels que le capital en actions ou les obligations d'État. L'argument étant: l'investissement dans le secteur immobilier ne doit pas perdre de son attractivité par rapport aux autres types d'investissement en capital.

Aujourd'hui, dans un contexte marqué par une croissance explosive et ultrarapide de la plus-value immobilière, tout ceci semble décalé et anachronique.

Il est inutile de se demander si la croissance disproportionnée de la plus-value résultant d'investissements dans le secteur foncier et immobilier luxembourgeois depuis les années 1990 n'aurait pas déjà dû être prise en compte dès 2006 lors de l'évaluation des retours sur investissement. En plus du rendement généré par les revenus locatifs.

En tout cas, ce qui est absolument inacceptable, c'est le fait que l'actuel projet de loi ignore complètement l'évolution qui a eu lieu depuis 2006. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne mentionnent les différentes composantes de la rémunération du capital et son évolution depuis 2006. Où est cette analyse?

Omission involontaire ou – ce qui est plus probable – omission délibérée?

Si le ministre du Logement avait pris en compte cette analyse, la contradiction entre la situation actuelle et la vieille règle des 5% de rendement, qui existe depuis 65 ans, serait apparue.

Il aurait alors dû expliquer pourquoi seuls les revenus locatifs continuent d'être pris en compte pour «assurer le rendement du capital» et non pas en même temps l'aug-

mentation disproportionnée de la valeur de la propriété. Il ne fait aucun doute que l'intérêt principal des investisseurs à placer des capitaux dans des terrains et des biens immobiliers au Luxembourg – et ce depuis longtemps – n'est pas entretenu par les revenus locatifs escomptés, mais par l'attente d'une augmentation de la valeur du bien.

À ceci s'ajoute le fait que les taux d'intérêts des emprunts se situent historiquement très bas depuis la crise financière de 2008/2009 et qu'ils resteront, selon les prévisions, également bas en cas de prêts à taux fixe.

Où trouve-t-on dans le projet de loi une analyse comparant directement d'autres formes d'investissement, comme par exemple les marchés boursiers ou les obligations d'État?

Et où est la prise en compte des allègements fiscaux introduits après 2006 pour les investissements en capital dans le secteur immobilier?

Il y a un besoin urgent de clarification politique concernant ce silence dans le projet de loi du gouvernement.

D'autant plus que, comme déjà évoqué, le gouvernement a simplement balayé sous le tapis un autre critère potentiel pour fixer le plafond des loyers. A savoir le critère de la relation entre l'évolution des revenus de la population et l'évolution du coût du logement.

L'alternative: prendre en compte l'évolution des revenus de la population

Dans le cadre du mandat politique consistant à défendre le droit fondamental qu'est le droit au logement, le critère de proportionnalité des loyers à la situation des revenus des ménages ne devrait-il pas

être introduit comme un principe équivalent, voire comme le principe directeur?

Le coût du logement dans cette relation ne devrait-il pas rester inférieur à un seuil socialement acceptable et justifiable?

Est-ce que les deux volets de cette relation ne devraient pas évoluer en parallèle?

Le projet de loi du gouvernement néflore même pas cet important ensemble de questions et de problèmes. Au vu de l'explosion des prix dans le secteur immobilier provoquée par la dynamique spéculative qui est entretenue par des investisseurs de toutes sortes, intéressés par des rendements élevés, ceux-ci devraient être au cœur du débat et des mesures proposées!

Le gouvernement a décidé de ne pas le faire. Pour lui, seule compte la perspective de revenu des investisseurs en capital. Celle des locataires est ignorée.

Et où est la prise en compte des allègements fiscaux introduits après 2006 pour les investissements en capital dans le secteur immobilier? Il y a un besoin urgent de clarification politique concernant ce silence dans le projet de loi du gouvernement.



Le gouvernement aurait bien fait de s'inspirer, par exemple, de la proposition de loi 7257 des deux députés Baum et Wagner et des propositions d'amélioration faites par la Chambre des salariés à cet égard. Ces propositions ont le mérite de neutraliser le facteur de l'augmentation disproportionnée de la valeur des terrains à bâtir et des biens immobiliers par rapport à l'évolution des salaires de la population, sans remettre en cause un rendement du capital ajusté en conséquence.

La contradiction entre les informations disponibles et l'action politique ...

... est couronnée par le gouvernement par le fait de déposer un projet de loi qui détaille dans son exposé des motifs des

statistiques désastreuses portant sur la croissance rapide au cours des dernières années de la surcharge financière en matière de logement, pour ensuite dans le cadre des mesures proposées, les ignorer et même les retourner dans leur contraire.

Cela frise l'inculture politique et l'hypocrisie communicative.

En ce qui concerne le mécanisme de calcul pour déterminer le plafond des loyers, la loi proposée renvoie à un incroyable déni des réalités actuelles et – si elle est adoptée par la Chambre des députés – une catastrophe législative du point de vue social qui ne changera rien à l'urgence en matière de logement et à l'évolution des loyers.

Les précisions proposées quant à la définition et au calcul du «capital investi»

dans le cadre de la «règle du pourcentage investi» sont en partie utiles, mais leur portée réelle est comparable à une goutte d'eau dans l'océan en raison du maintien de la règle obsolète des 5%.

D'autres propositions contre-productives qui devraient être rejetées, telles que celles relatives à la détermination du «capital investi» dans le cas de dons ou d'héritages, s'avéreront même être des facteurs de hausse des prix des loyers.

Des points positifs et d'autres qui, s'ils ne sont pas améliorés, ne seront qu'une réformette cosmétique

Y a-t-il finalement des points qui ne méritent pas l'étiquette de réformette cosmétique et qui représentent un réel

progrès? On les trouve, en l'occurrence dans les définitions, les procédures et le calcul du loyer maximum pour les colocations et les locations de chambres multiples.

La réduction prévue de la garantie locative à un maximum de deux mois de loyer est également positive, outre le fait que l'évolution incontrôlée des loyers fera à nouveau en sorte, que l'impact positif de cet allègement financier pour les locataires viendra à s'effondrer. Toutefois, la procédure de restitution de la garantie locative dans le cas des copropriétés doit être améliorée afin d'éviter des retards excessifs et une rétention disproportionnée de la garantie locative.

Et qui doit supporter les frais d'agence à l'avenir? Pourquoi énumérer les faits en détail dans le commentaire des articles, y compris les comparaisons avec les pays voisins, s'ils ne sont pas ou peu pris en compte dans le texte du projet de loi?

Si, par exemple, il est constaté qu'entre 2005 et 2020, les loyers – et par conséquent les frais d'agence – ont augmenté de 60%, soit deux fois plus vite que l'inflation des prix à la consommation, on aurait pu s'attendre à ce que le législateur mette en place la réglementation attendue depuis longtemps des frais d'agence, afin d'empêcher des bénéfices supplémentaires qui ne sont pas dus à un meilleur ou plus important service, mais le résultat purement «mécanique» de l'explosion générale des prix dans le secteur immobilier.

Et alors que nos pays voisins – la Belgique, la France et l'Allemagne – ont inscrit dans leur législation que les frais d'agence doivent être payés selon le principe de la partie diligente, c'est-à-dire par la personne qui a commissionné les services d'agence, il est incompréhensible qu'au Luxembourg la réforme se limite à la «répartition» de ces frais.

En ce qui concerne les droits étendus proposés aux locataires de déposer des plaintes, dans la pratique, ils demeureront selon toute vraisemblance des droits purement théoriques. Cette question doit égale-

ment être réexaminée. Dans ce contexte, les aménagements annoncés dans le cadre des «commissions de loyer» doivent conduire à l'extension des droits et des ressources et à leur professionnalisation.

La conclusion finale.

«La législation existante sera modernisée pour mieux contrôler l'évolution des loyers (...)\», indique le programme gouvernemental 2018-2023. Contrairement à cette annonce, le projet de loi – s'il est adopté par la Chambre des députés – ne changera pas la surcharge financière des ménages locataires.

Il ne changera rien non plus à la perte supplémentaire de pouvoir d'achat pour les couches de revenus concernés. Il ne contribuera pas à réduire les inégalités sociales, ni à ralentir l'explosion des prix de l'immobilier. Et sachant le temps qu'il faut généralement pour initier une nouvelle réforme, il ne peut y avoir qu'une seule demande au gouvernement et aux députés: ce projet de loi doit être profondément révisé!

Dans sa forme actuelle, il n'est que le nom de la capitulation de la politique dans la lutte contre la crise du logement! ◊



◆◆
André Roeltgen
Conseiller

**Le projet de loi – s'il est
adopté par la Chambre des
députés – ne changera pas
la surcharge financière des
ménages locataires.
Il ne changera rien non
plus à la perte
supplémentaire de pouvoir
d'achat pour les couches
de revenus concernés.**