

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant modification de la  
loi du 25 février 1979 concernant l'aide au  
logement

Par dépêche du 29 juillet 1982, Monsieur le Ministre de la Famille, du Logement social et de la Solidarité sociale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé et qui vise à apporter à la loi du 25 février 1979 trois catégories de modifications.

En premier lieu, il prévoit plusieurs modifications des dispositions sur les aides individuelles. Ces modifications ont trait au relèvement de 33% à 40% de la part du revenu pouvant être affectée au remboursement du prêt pour l'octroi de la garantie de l'Etat. Elles concernent également la réintroduction d'une prime d'épargne et la faculté réservée à l'Etat de faire inscrire une hypothèque sur le logement pour lequel une aide individuelle a été accordée.

En second lieu, le texte prévoit que les aides collectives ne seront plus accordées qu'à des promoteurs publics qui seront dorénavant traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne les subventions de l'Etat.

Enfin, le projet modifie et complète les dispositions légales sur le fonds pour le logement à coût modéré qui sera placé sous une tutelle plus rigoureuse du Gouvernement.

Par ce projet, le Gouvernement entend redresser quelques dispositions qui ont déjà en 1979 été l'objet de critiques justifiées tant de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics que d'autres institutions. Malgré les amendements proposés dans le présent texte, ces critiques gardent pour une large part toute leur validité et il est indispensable, en 1982 encore plus qu'en 1979, de dénoncer les imperfections, les lacunes et les incohérences des mesures en faveur du logement social.

1. Dans le projet qu'il soumet aux chambres professionnelles, le Gouvernement constate que les aides individuelles prévues dans la législation de 1979 n'ont guère influencé la construction de nouveaux logements sociaux. Il résulte même de ce document et d'ailleurs de toutes les statistiques établies tant par les services de l'Etat que du secteur privé de la construction que ce secteur connaît un recul important. En 1981 les autorisations de bâtir ont diminué de 21%. Ce mouvement de recul s'est encore accentué au cours du premier semestre de 1982. Selon les données du STATEC (note trimestrielle de conjoncture N° 2/82), le nombre de logements autorisés a baissé de 40,4% pour les 5 premiers mois de 1982 par rapport à la même période de 1981.

Nonobstant cette évolution alarmante, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait d'ailleurs déjà stigmatisée dans son rapport sur le projet de budget de 1982, le Gouvernement reste quasiment inactif.

Il est vrai que le Gouvernement entend réintroduire une prime d'épargne en faveur des ménages qui veulent investir leur épargne dans la construction d'un logement en propriété. Il se propose également de relever les primes surtout en faveur des familles nombreuses. Ce sont là des mesures ponctuelles qui méritent d'être soulignées et que la Chambre ne manque pas d'apprécier. Toutefois, par ces seules mesures, le Gouvernement ne parviendra guère à assurer une relance dans le secteur privé de la construction.

Afin de freiner l'évolution catastrophique dans ce secteur, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose au Gouvernement d'élaborer un programme d'ensemble comportant notamment les mesures d'aides individuelles suivantes:

- a) un relèvement substantiel des plafonds de revenu en vue de l'accession des aides au logement social, ceci dans le but de permettre à des ménages à revenu moyen d'accéder plus rapidement à la propriété d'un logement;
- b) la mise sur pied, en accord avec les établissements de crédit, d'un système de prêts à annuités croissantes permettant de réduire la charge pendant les premières années et de transférer celle-ci vers une époque où le ménage s'est installé et où l'effet de carrière se manifeste pleinement (cette mesure est proposée dans un mémoire du fonds pour le logement à coût modéré);
- c) une intervention plus massive de l'Etat dans le domaine des taux d'intérêt débiteurs par le relèvement des subventions d'intérêt;
- d) l'extension au secteur du logement du champ d'application des prêts aux jeunes ménages prévus dans un projet de loi transmis récemment aux instances législatives;
- e) l'octroi d'une prime conjoncturelle aux ménages qui se proposent de construire leur logement en 1983, cette mesure étant susceptible d'être prise, à l'instar de la Belgique, par une réduction partielle de la T.V.A. pour les secteurs du bâtiment.

En dehors de la construction nouvelle il est nécessaire de prendre des mesures plus énergiques dans l'intérêt de l'amélioration et de l'assainissement du parc de logements anciens.

Aux termes d'une étude récente effectuée par l'institut GEWOS (Gesellschaft für Wohnungsforschung Hamburg) pour le compte du fonds pour le logement à coût modéré, quelque 16% des logements de notre pays, soit en chiffres absolus 10.000 logements, accusent des déficits plus ou moins importants en ce qui concerne leur équipement moderne notamment dans le domaine des installations d'hygiène (WC, douches, salles de bains, etc.).

En raison du nombre très élevé des logements construits avant 1945, notre pays doit faire des efforts en vue de la rénovation du parc immobilier. Celle-ci doit concilier les contraintes de la sauvegarde du patrimoine architectural avec les exigences du confort moderne et les impératifs d'une isolation thermique.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que le présent projet ne prévoit aucune nouvelle mesure en vue de l'amélioration des logements existants. Aussi propose-t-elle que le Gouvernement prenne l'engagement d'adapter et de réorienter au cours de 1983 également les aides individuelles en vue de l'amélioration des logements anciens.

2. Dans le domaine des aides collectives, le Gouvernement se propose de continuer cette politique d'aide tout en limitant cependant les subventions aux promoteurs publics, à savoir les communes, le fonds pour le logement à coût modéré et la société nationale des habitations à bon marché. Les aides accordées seront dorénavant les mêmes pour tous les promoteurs.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs de ce projet ont énuméré les différents projets qui ont été subventionnés depuis 1979. Il aurait été intéressant de connaître non seulement le montant global des aides, mais les montants des aides par projet et par logement.

Dans son avis sur le projet de loi de 1979, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait été d'avis que ces aides collectives ne correspondent pas à une politique de justice sociale équitable, ces aides étant réservées à une minorité de personnes, qui ont la chance d'accéder à un terrain ou à un logement subventionné par les aides collectives.

L'appréhension que ces aides sont réparties d'une façon inéquitable est confirmée par les statistiques du Gouvernement. Durant la période du 1<sup>er</sup> mars 1979 au 29 janvier 1982, des primes de construction d'un montant de 196.677.000 francs ont été accordées à 1.448 bénéficiaires, soit en moyenne 135.826 francs par bénéficiaire. Pour les trois programmes d'aides collectives, le Gouvernement a prévu des crédits budgétaires d'un montant global de 183 millions de francs, ce qui permet d'allouer des subventions qui s'élèvent en moyenne par logement à plus de 230.000 francs. Ces aides s'ajoutent aux aides individuelles. Afin de rétablir une justice distributive, la Chambre réitère sa proposition d'intégrer les aides collectives dans l'ensemble des aides individuelles qui sont à relever d'autant.

3. Un troisième volet de modification du présent projet concerne le fonds pour le logement à coût modéré. La Chambre approuve les modifications proposées qui viennent clarifier le pouvoir de tutelle du Ministre compétent. Cependant sur ce point, elle rappelle au Gouvernement une revendication de longue date, à savoir celle de légiférer sur les institutions parastatales et plus particulièrement sur les établissements publics. Les amendements proposés par le Gouvernement à propos du fonds pour le logement à coût modéré, qui a le statut d'un établissement public, font de nouveau ressortir le malaise qui existe dans ces divers établissements et qui provient du fait que tant les pouvoirs de décision de ces organismes que les compétences de l'autorité de tutelle ne sont clairement définis. En outre, les dispositions législatives portant constitution des divers établissements publics varient fortement d'un établissement à l'autre.

En ce qui concerne le texte du projet de loi lui-même et le commentaire des articles, la Chambre n'a pas d'objections à présenter.

Toutefois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics saisit l'occasion pour rappeler au Gouvernement une revendication qui a déjà été soulevée en 1979 et qui consiste à éliminer les discriminations qui existent entre la Caisse d'Epargne de l'Etat et les autres instituts de crédit en ce qui concerne la valeur des actes et des formalités à respecter pour l'octroi de prêts en matière de logement.

Afin de réduire le coût de l'obtention d'un prêt pour les personnes à revenu modeste, il avait été proposé de prévoir la possibilité de contrats de prêt sous forme d'actes sous seing privé. Cette proposition, qui s'est heurtée à l'opposition des officiers ministériels, a finalement été écartée. Toutefois, le Gouvernement s'était engagé à étudier le problème et à trouver une solution de rechange dans l'intérêt des emprunteurs à revenu modeste. La Chambre demande au Gouvernement si l'étude de cette question a fait des progrès et quelle solution il entend lui réserver.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 octobre 1982.

Le Secrétaire,



Le Président,



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 28 octobre 1982.

Monsieur le Ministre  
de la Famille, du Logement social  
et de la Solidarité sociale

L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 29 juillet 1982, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



**Chambre des Employés Privés**  
**du Grand-Duché de Luxembourg**

L-1255 Luxembourg  
13, rue de Bragance  
Tél. 44 40 91

**A V I S**

de la Chambre des Employés privés relatif  
au projet de loi portant modification de la  
loi du 25 février 1979 concernant l'aide  
au logement

\* \* \*

AVIS No XIII/20/82

Par sa lettre du 29 juillet 1982, Monsieur le Ministre de la Famille, du Logement social et de la Solidarité sociale a saisi pour avis notre chambre professionnelle du projet de loi sous rubrique.

Le présent projet a notamment pour objet de compléter et de réorienter plusieurs des mesures prises par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Lors de la discussion en relation avec le logement social en 1977, notre chambre professionnelle avait proposé, dans un avis commun avec la Chambre du Travail, un ensemble de mesures qui n'ont pas trouvé force légale. Si notre chambre ne les reprend pas textuellement dans le cadre du présent avis, cela ne veut nullement dire qu'elle les ait abandonnées.

#### ANALYSE DES ARTICLES

-----

##### Ad article 10

La loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement a lié l'octroi de la garantie de l'Etat à la condition que les mensualités auxquelles donne lieu le remboursement du prêt ne dépassent pas le tiers du revenu disponible de l'emprunteur. Le projet sous avis entend relever cette limite à 40 %. Dans le commentaire des articles il est retenu que la limite fixée en 1979 s'est avérée comme étant trop restrictive surtout pour les personnes disposant d'un revenu élevé.

Notre chambre professionnelle est d'avis qu'il n'est pas opportun de relever, de façon générale, cette limite à 40 % du revenu disponible. En effet, si cette limite est appropriée pour des revenus élevés, elle est nettement trop importante pour les ménages disposant de petits et moyens revenus, car le remboursement mensuel grèvera sensiblement le budget familial de ces ménages.



En outre, la jonction entre la stagnation, voire même la diminution des salaires réels et les relèvements périodiques des intérêts débiteurs, aggravera à l'avenir la charge relative du remboursement. C'est-à-dire, les ménages n'ayant que de revenus modestes et ayant profité, lors de l'acquisition d'un logement, de la limite fixée à 40 %, pourront se voir à moyen terme dans l'impossibilité de rembourser leurs dettes.

Afin donc d'éviter de telles situations, notre chambre professionnelle propose de maintenir la limite générale à 33 % du revenu disponible, mais en ajoutant que cette limite pourra être relevée, après examen de la situation financière du ménage.

Ad articles 15 et 27

Le Gouvernement entend limiter les aides à la construction d'ensembles aux promoteurs publics et aux seuls promoteurs privés qui forment une Société fondée sur la base de la loi de 1906 concernant les habitations à bon marché.

Dans l'exposé des motifs, il est relevé à cet égard : "Sur la base des expériences acquises, notamment avec des promoteurs privés, il est prévu de limiter à l'avenir ces aides aux promoteurs publics qui, en raison de la continuité de leurs missions et de l'expérience dans le domaine du logement social, peuvent offrir à l'égard des acquéreurs et également à l'égard de l'Etat toutes les garanties en ce qui concerne l'affectation des aides touchées."

La Chambre des Employés privés n'est pas d'avis que les expériences avec des promoteurs privés justifient la limitation proposée. En effet, cette limitation aura pour conséquence que les promoteurs publics n'auront plus guère de concurrence à affronter et il est à craindre que dorénavant la construction d'ensembles ne soit plus réalisée aux meilleures conditions de prix.

En outre, la rédaction nouvelle de l'article 27 de la loi du 25 février 1979 exige que toute construction d'ensembles comporte un certain nombre de logements locatifs.

La construction de logements locatifs entraîne des dépenses importantes à charge des promoteurs et la rentabilité n'est pas assurée à cause des modalités particulières qui s'appliquent au loyer de ces logements. Les dispositions de l'article 27 ne sont guère destinées à favoriser la construction d'ensembles, à condition que le Gouvernement prenne en charge les logements locatifs à coûts modérés. Nos membres voudraient encore souligner le besoin actuel en logements locatifs publics à bas loyer et invitent, en conséquence, le Gouvernement à prévoir la construction d'un nombre suffisant de tels logements.

Notre chambre professionnelle se prononce donc à l'encontre des dispositions des articles sous rubrique et invite le Gouvernement à maintenir le texte en vigueur, tout en soumettant les promoteurs privés à des conditions de contrôle et de garantie suffisantes. Une telle procédure aurait l'avantage de ne pas exclure les promoteurs privés et d'éviter, en cas de faillite de ces derniers, des pertes financières pour l'Etat et les communes.

Ad articles 16 et 19

Les dispositions de ces deux articles ont été modifiées de sorte que les aides à la construction d'ensembles soient intégrées au règlement grand-ducal arrêtant le programme des aides à la construction d'ensembles. Elles ne sont dès lors plus fixées par une convention entre parties.

La Chambre des Employés privés est d'avis qu'une telle disposition allourdit inutilement la procédure à suivre lors de la construction d'ensembles et ne voit pas de motif valable qui justifierait le remplacement de la convention entre parties par son intégration dans un règlement grand-ducal.

Ad article 31

L'article sous rubrique est complété par une ajoute qui prévoit que l'acquéreur et le promoteur sont tenus solidairement en cas de remboursement des aides.

Le commentaire relatif à cet article stipule : "La participation de l'Etat est versée au promoteur qui réduit d'autant le prix du terrain ou du logement ou qui la verse à son tour à l'acquéreur. Il appartient donc au promoteur de prendre les mesures qui s'imposent pour empêcher que le terrain ou le logement ne soient revendus dans un délai de 15 ans sans que le remboursement de l'aide ne soit intervenu."

Le promoteur devient ainsi solidairement responsable pour des dispositions prises par l'acquéreur. Selon l'avis de notre chambre,

il incombe au Gouvernement de prévoir le nécessaire pour contrôler l'acquéreur.

Ad article 59

La suppression de cet article a pour conséquence que le fonds pour le logement à coût modéré est traité sur un pied d'égalité avec les autres promoteurs.

Notre chambre professionnelle soutient l'intention du Gouvernement de ne plus favoriser le fonds par rapport aux autres promoteurs. En effet, il n'est pas justifié que les aides étatiques pour les projets à réaliser par le fonds soient plus élevées que celles prévues pour les constructions d'ensembles des autres promoteurs.

REMARQUES FINALES

Etant donné que les prix de construction ou d'acquisition de logements nouveaux ont connu et connaissent une croissance d'une rapidité telle que bon nombre de salariés ne sont plus en mesure d'envisager l'achat d'un logement neuf, l'assainissement des logements anciens apparaît souvent comme le seul moyen de s'acquérir un logement propre.

Afin de favoriser cet assainissement, notre chambre tient à rappeler sa remarque déjà formulée dans un avis commun avec la Chambre du Travail du 18 juillet 1977. Dans cet avis, nous avons souligné la nécessité de l'allocation de subventions d'intérêt en

faveur des personnes qui ont contracté des dettes pour l'amélioration de logements anciens, qui leur servent d'habitation principale.

---

Luxembourg, le 5 novembre 1982

Le directeur,

Le président,

Théo WILTGEN

René MERTEN

L'avis relatif au projet de loi précité a été adopté à l'unanimité.



Arbeiterkammer  
Chambre de Travail

Boîte postale 1263  
Luxembourg

19/20/21/1982

## AVIS

*relatif aux*

- 1. projet de loi portant modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;*
- 2. projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;*
- 3. projet de loi portant création d'un régime de prêt aux jeunes ménages.*

## Introduction

Notre chambre constate que les présents projets élaborés par le Gouvernement, et notamment celui portant création d'un régime de prêt aux jeunes ménages, apportent des éléments positifs.

Comme il ressort cependant des remarques faites ci-après relativement au projet de loi ainsi qu'au projet de règlement modifiant la législation du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, les nouveaux efforts que le Gouvernement se propose en ce domaine sont largement insuffisants face aux besoins pressants en logements, et notamment en logements locatifs, et qui ont d'ailleurs été clairement mis en lumière dans le rapport de mai 1982 sur la situation conjoncturelle dans le secteur de la construction, établi par la Commission du bâtiment.

Notre chambre se rallie entièrement aux conclusions de ladite Commission quand celle-ci écrit:

"L'état actuel et les perspectives (dans le secteur du logement) s'analysent ... comme une situation où le libre cours du marché ne satisfait plus les besoins. La situation est d'autant plus grave que ces derniers deviendront de plus en plus pressants d'ici 1990. Laisser l'évolution prendre son cours, c'est aller au devant d'une sérieuse pénurie, avec tout le cortège de tensions spéculatives qu'elle comporte.

L'action des pouvoirs publics devient donc déterminante (au sens stricte du terme)."

Aussi notre chambre invite-t-elle le Gouvernement notamment:

- à établir un vaste programme d'assainissement des logements anciens existants;
- à établir un programme à court et à moyen terme de construction et d'acquisition de logements locatifs publics en nombre suffisant;

- à stimuler la construction de logements sociaux notamment par l'octroi d'aides adéquates et l'addition de nouvelles classes de revenus pouvant en bénéficier, en vue de créer une augmentation sensible de la demande solvable s'adressant à la construction.

Notre chambre souligne une nouvelle fois que dans le domaine du logement, l'action des pouvoirs publics est devenue déterminante au sens strict du terme.

\*

Notre chambre passe ensuite à l'analyse des trois textes soumis à son avis:

1re partie

=====

Observations relatives au projet de loi portant modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le présent projet contient les modifications que le Gouvernement a jugé opportun d'apporter à la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, à la suite des expériences acquises en ce domaine.

Notre chambre y marque son accord, sous réserve des remarques ci-après:

Ad article 10:

A propos de l'augmentation de la quote-part du revenu pouvant être affectée au remboursement du prêt, qui passe du tiers à 40% du revenu disponible de l'emprunteur au moment de l'octroi de la garantie, notre chambre attire l'attention sur le risque que nombre de ménages puissent se trouver à plus ou moins long terme dans l'impossibilité d'assurer le service financier de la dette contractée.



Aussi revient-elle sur sa proposition, déjà avancée dans son avis du 18 juillet 1977 élaboré en commun avec la Chambre des Employés Privés et relatif au projet qui devait devenir la loi du 25 février 1979 déjà citée, de prévoir un système de remboursement selon lequel les annuités seraient d'un montant relativement faible au début pour augmenter au fil des années avec l'accroissement des revenus des emprunteurs.

Ad article 15:

Le terme "initiation" figurant à la 2e ligne de l'article 15 nouveau est à remplacer par celui de "initiative".

Ad article 22:

A l'avant-dernier alinéa de cet article nouveau, les termes "celle-ci" sont à remplacer par "celui-ci", du fait qu'ils se rapportent à "promoteur".

Ad article 27:

Au sujet du 2e alinéa de l'article 27 nouveau, notre chambre souligne le besoin actuel urgent en logements locatifs publics à bas loyer. Aussi sera-t-il indispensable que le règlement grand-ducal y prévu fixe un nombre suffisant de tels logements pour toute opération de construction d'ensembles visée audit alinéa 2.

Il convient encore de faire remarquer que la construction, l'acquisition et l'assainissement de logements locatifs entraînent des dépenses importantes, dont la rentabilité n'est pas assurée en raison des bas loyers. Il importe donc que l'Etat vienne encore davantage en aide aux communes ainsi qu'aux sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, notamment en leur permettant d'emprunter auprès du fonds pour le logement à coût modéré les montants dont elles ont besoin, et ce à un taux préférentiel ne pouvant pas excéder 2 à 3%. Le fonds lui-même devrait pouvoir récupérer ces sommes auprès de l'Etat, qui devrait en outre supporter les pertes d'intérêt.

Notre chambre voudrait en plus saisir la présente occasion pour inciter le Gouvernement à accroître la compétence du ministre du logement social à l'égard du fonds pour le logement à coût modéré. La raison de cette demande est de permettre à l'action syndicale de s'exercer plus directement et plus efficacement sur la politique du logement social.

Ad article 28:

Notre chambre insiste ici pour que des efforts accrus soient faits en vue d'encourager l'accession des locataires de logements locatifs à la propriété de ces logements. Jusqu'à présent, la disposition du second alinéa de l'article 28 de la loi du 25 février 1979 est pratiquement restée lettre morte.

Ad article 39:

Notre chambre plaide pour le maintien de l'article 39 que la Gouvernement se propose d'abroger.

En effet, cette disposition n'est pas inutile, vu qu'elle comporte malgré tout une contrainte d'ordre politique pour le conseil communal. D'autre part, la procédure prévue à l'article 39 permet de signaler l'existence d'une situation qui fait problème pour les habitants y ayant eu recours.

Finalement, cette procédure répond aux préoccupations actuelles en matière de participation des citoyens à l'exercice du pouvoir communal.

Les difficultés de déterminer ce qu'il faut entendre par "quartier" devraient pouvoir être surmontées moyennant une définition adéquate.

Ad article 57:

En raison des besoins énormes à satisfaire en matière de logement social, notre chambre estime opportun d'augmenter le montant du crédit que le fonds pour le logement à coût modéré peut emprunter auprès de la Caisse d'Épargne de l'État, et de le porter à un chiffre en rapport avec ces besoins.

En considération de l'importance de la politique de logement social tant dans le contexte social proprement dit que dans celui de l'activité économique, notre chambre apporte encore au projet de loi sous avis les remarques ainsi que les propositions de modification de la loi du 25 février 1979 suivantes:

Ad article 14:

Notre chambre revient ici sur sa demande, déjà formulée dans son avis précité du 18 juillet 1977, de prévoir également des subventions d'intérêt en faveur des personnes qui ont contracté des dettes pour l'amélioration de logements anciens qui leur servent d'habitation principale, et cela quel que soit le mode d'appropriation de ces logements (construction, acquisition, héritage etc.). Ces subventions d'intérêt devraient aussi pouvoir être accordées aux locataires.

Une telle mesure paraît plus efficace encore que les primes en vue de l'amélioration de ces mêmes logements, puisqu'elle permet de mobiliser des montants plus élevés.

Elle s'impose d'autant plus qu'en raison du coût démesuré et même exorbitant de la construction, l'assainissement de logements anciens apparaît à plus de gens comme le seul moyen de disposer d'un logement convenable.

Ad article 38:

Notre chambre se demande s'il ne conviendrait pas de modifier l'article 38 de la loi du 25 février 1979 de manière à accorder également au fonds pour le logement à coût modéré la faculté d'établir des zones d'assainissement, actuellement réservée par ledit article 38 aux seules communes.

On agirait ainsi à l'instar de l'article 48, qui confère le droit de constituer des réserves foncières non seulement aux communes, mais également au fonds. En outre on élargirait les possibilités d'agir dans ce domaine de l'assainissement par zone, les communes étant souvent entravées dans leur action par des considérations de politique électorale.

Ad article 48:

A propos de cet article 48, notre chambre tient à renouveler sa remarque déjà formulée dans son avis relatif au projet de budget 1982, qu'il est nécessaire d'amener les communes à accomplir des efforts plus énergiques en matière de création de réserves foncières.

Leurs responsabilités dans ce domaine sont importantes. La création de telles réserves constitue une arme efficace contre la spéculation avec les terrains à bâtir.

Ad article 52:

Le droit d'ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones constructibles définies par le plan d'aménagement général de la commune, réservé actuellement au conseil communal, ne devrait-il pas être également conféré au fonds pour le logement à coût modéré?

Tout comme les observations à propos des articles 38 et 48 de la loi du 25 février 1979, celle-ci vise à donner un nouvel élan à la politique du logement social.

Elle vise en outre à renforcer la lutte contre la spéculation avec les terrains constructibles.

Ad article 54:

Ledit article 54, qui circonscrit, avec l'article 55, le but et le caractère juridique du fonds pour le logement à coût modéré, devrait également prévoir la faculté pour le fonds d'avancer aux communes ainsi qu'aux sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché les sommes qui leur font défaut pour la construction, l'acquisition et l'assainissement de logements locatifs publics, et ce à des taux d'intérêt ne dépassant pas 2 à 3%.

Les sommes ainsi avancées devraient être restituées par l'Etat qui devrait également assumer la perte d'intérêt.

Ad article 56:

L'article 56, qui accorde au fonds une dotation de deux cent millions de francs, pouvant être portée à trois cent millions en une ou plusieurs tranches, devrait être modifié de manière à mettre à la disposition du fonds des moyens financiers sensiblement plus importants, et en rapport avec l'envergure de la mission qui lui est confiée.

L'évolution des coûts de construction, déjà si élevés et pourtant sans cesse croissants, justifie amplement cette demande.

\*

Enfin, la chambre demande que l'Etat ainsi que les communes interviennent davantage dans les coûts d'infrastructure (électricité, gaz ...), qui occasionnent des frais souvent très importants aux propriétaires de logements sociaux.

2e partie

=====  
=

Observations relatives au projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ad article 2:

Notre chambre demande que le revenu imposable prévu à l'article 2 sub (1) du projet soit augmenté uniquement des autres revenus dont dispose le requérant ainsi que son conjoint. La prise en considération également des revenus de toutes les autres personnes qui vivent avec le requérant en communauté domestique pourrait conduire à des discriminations inacceptables. C'est en effet ainsi que notamment les ménages vivant en communauté domestique avec les parents de l'un ou de l'autre des conjoints seraient pénalisés vis-à-vis des ménages dont les parents ont un ménage distinct, tout en aidant substantiellement leurs enfants requérant des aides au logement.

Ad article 6:

En ce qui concerne l'article 6 du projet, notre chambre demande l'introduction d'une disposition supplémentaire, prévoyant la possibilité pour les jeunes ménages désirant avoir des enfants de se faire construire une maison unifamiliale de 164 m<sup>2</sup>, dont 24 m<sup>2</sup> seraient destinés à devenir des chambres d'enfants.

De cette manière, il leur serait évité de devoir déménager en cas de survenance d'enfants, comme ce serait le cas s'ils construisaient d'abord une telle maison conformément aux normes de l'article 6 sub 1).

Un tel déménagement ne deviendrait nécessaire en l'occurrence que s'il survient un 3e enfant, ce qui est relativement rare.

La demande qui précède vaut également, mutatis mutandis, pour la construction d'un appartement en copropriété divisé.

Ad article 10:

Notre chambre demande à nouveau que la prescription des subventions d'intérêt coure à partir de la fin de l'année pour laquelle ces subventions auraient normalement pu être versées (et non "accordées" comme le prévoit le projet sous avis).

Il faut éviter en effet qu'une décision tardive de l'administration gouvernementale en matière d'octroi des subventions en cause puisse se retourner contre le bénéficiaire. Celui-ci se trouve déjà suffisamment exposé en cas de versement tardif.

Ad article 15:

Dans l'intérêt d'une meilleure compréhension du projet de règlement, il conviendrait que l'article 16 soit complété de manière à énoncer clairement que les aides à l'amélioration d'un logement sont accordées indépendamment du fait que le bénéficiaire est le premier occupant du logement ou non, c'est-à-dire quel que soit le mode d'appropriation du logement (construction, héritage, acquisition etc.) ainsi qu'aux locataires, pourvu que le logement serve d'habitation principale et permanente et que le bénéficiaire ne soit ni propriétaire ni usufruitier d'un autre logement.

Ad article 17:

Il échet de faire ressortir plus clairement que l'article 17 nouveau constitue une garantie en cas d'aliénation de l'immeuble avant l'expiration du délai de 15 ans prévu à l'article 8 du projet.

Il faudrait donc lire au 1er alinéa in fine:

"avant le terme prévu au 1er alinéa de l'article 8."

Ad article 18:

Notre chambre demande que le bénéficiaire d'une prime d'acquisition touche la prime d'épargne aux mêmes conditions que le bénéficiaire d'une prime de construction. On voit difficilement pourquoi on imposerait au premier la condition supplémentaire d'avoir au moins un enfant à charge.

Ad article 22:

L'article 22 du projet de règlement continue à n'accorder des subventions d'intérêt que pour des emprunts contractés en vue de la construction ou l'acquisition d'un logement, exécutant en cela les dispositions de l'article 14 de la loi de base du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Notre chambre renvoie donc à ses remarques concernant ledit article

14, et figurant dans la première partie du présent avis.

Elle insiste une nouvelle fois sur la nécessité d'accorder des subventions d'intérêt également pour l'amélioration de logements anciens, dont l'importance dans le cadre de la politique de logement social ne cesse de croître.

Ad article 24:

De l'avis de notre chambre, l'article 24 devrait encore contenir une disposition établissant que le maximum de trois millions de francs est à refixer lors de chaque révision triennale prévue à l'article 14 du présent projet de règlement.

Ad article 32:

Du fait que le règlement sous examen s'appliquera postérieurement au premier janvier 1983, il faudrait tenir compte du décalage de pratiquement 4 années par rapport à la date d'application des mesures du 25 février 1979 pour les dates prévues au premier alinéa de l'article 32 ainsi que sous le premier tiret de ce même article. Ces dates seraient donc à avancer de ce décalage.

Ad tableaux des articles 20, 23 et 30:

En dépit d'un certain effort de la part du Gouvernement en matière d'accroissement des aides au logement, il faut bien avouer qu'il reste encore beaucoup à faire.

Alors que la hausse des prix de la construction, mesurée sur base des indices semestriels d'avril 1979 et d'avril 1982, est de 29,05%, la hausse des rémunérations par salarié pour cette même période est largement inférieure à ce pourcentage. Par rapport à 1979 et en admettant une hausse de 4% pour les premiers mois de 1982, cette dernière peut être évaluée à 20% environ (cf. Note trimestrielle de conjoncture no 1/82, page 104).



On peut donc dire qu'il existe actuellement une baisse du pouvoir d'achat en matière de construction de l'ordre de 10%, du fait que la capacité de financement n'a pas pu suivre l'évolution des prix y demandés.

Sur une maison de 2.500.000 F, cela représente un déficit de capacité financière de l'ordre de 250.000 F.

Or, pour un ménage sans enfants, l'augmentation de la prime constatée dans la grille de l'annexe I (primes et subventions d'intérêt en faveur de la construction de logements) est nulle.

Pour un ménage avec 1 enfant, les augmentations de prime s'élèvent à 20.000 F, ce qui ne compense le déficit de capacité financière dans notre exemple qu'à concurrence de 8% environ.

Pour un ménage avec deux enfants, les augmentations de prime figurant à l'annexe I sont de 40.000 F, ce qui représente une réduction du déficit en cause de l'ordre de 16% seulement.

Les échelons additionnels n'apportent pas non plus une compensation suffisante.

L'insuffisance des primes de construction est d'autant plus apparente que l'on sait qu'en général un logement social coûte actuellement environ 3,2 millions s'il s'agit d'un gros oeuvre fermé, 3,6 millions si le propriétaire procède lui-même aux travaux de carrelage, de peinture et de revêtement du sol, et 4 millions si ces travaux sont confiés à une entreprise.

Ajoutons encore que les types de ménage cités (sans enfants, avec un enfant ou deux enfants) représentent près de 88% du total des ménages (chiffres du recensement de 1970).

Les prix à l'acquisition d'immeubles suivant en général la tendance observée en matière de constructions neuves, on peut dire que la situation est pratiquement la même en ce qui concerne l'annexe II

relative aux primes et subventions d'intérêt en faveur de l'acquisition de logements.

D'un autre côté, les subventions d'intérêt n'ont en général pas été relevées en dépit d'une augmentation partout des taux d'intérêt, portant le taux applicable aux prêts de logement social de 6,25% en 1979 à 8,25% en 1982 (soit une hausse de 2%). Quant aux augmentations de 0,25%, de 0,50% ou de 0,75% de la subvention d'intérêt pour les dernières positions de revenus, celles-ci ne compensent en aucune façon la hausse de 2% du taux social.

Il faut encore ajouter que les primes pour l'amélioration de logements anciens sont restées inchangées.

Notre chambre constate donc que les nouveaux tableaux en matière de primes et subventions d'intérêt en faveur de la construction et de l'acquisition de logements ainsi que le nouveau tableau relatif aux primes pour l'amélioration de logements anciens restent très en-deçà des espoirs qui y avaient été mis.

Cela se dégage d'ailleurs également du fait que les dépenses supplémentaires résultant des relèvements prévus se chiffrent globalement à 39 millions de francs pour 1983.

Les tableaux du projet de règlement sous examen ici, et notamment ceux relatifs à la construction et à l'acquisition de logements, s'appuient donc sur des hypothèses de prix encore moins réalistes que celles à la base de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Malgré l'introduction de la prime d'épargne également prévue au projet de loi, il faut bien dire que l'effort gouvernemental s'avère fort insuffisant.

Cela est d'autant plus regrettable que les besoins actuels en logements ainsi que la crise qui sévit dans le secteur du bâtiment exigent d'urgence des mesures énergiques et efficaces.

Aussi notre chambre demande-t-elle avec insistance un relèvement adéquat tant des primes que des subventions d'intérêt prévues aux tableaux en cause.

Il sera également indispensable d'introduire les subventions d'intérêt en faveur de l'amélioration de logements anciens.

De même faudra-t-il ajouter de nouvelles classes de revenus à celles retenues aux divers tableaux, consécutivement au relèvement nécessaire des hypothèses de prix sur lesquelles les aides sont axées.

Il est intéressant de noter dans ce contexte que selon l'exposé introductif du Ministère de la famille, du logement social et de la solidarité sociale consacré au projet de budget 1982 (voir page 38), ce n'est qu'à partir d'un seuil de 75.000 F par mois que les ressources disponibles d'un ménage avec deux enfants suffisent à couvrir le coût de construction d'un logement neuf.

Or pour une telle famille, les aides pour la construction ne sont accordées que pour autant que le revenu mensuel ne dépasse pas 66.768 F (n.l. 364,19).

Ici, notre chambre rappelle une nouvelle fois la proposition du C.E.S. de ne réduire les aides à zéro qu'à partir du moment où le revenu de l'intéressé, y compris la rente représentative de sa fortune, atteint un seuil qui pourrait être celui de l'assujettissement des salariés à l'impôt sur le revenu par voie d'assiette (cf. avis du C.E.S. du 18 mai 1971 sur "Les problèmes relatifs à la construction de logements au Grand-Duché" CES/LOG (71) no 46 page 26).

Notre chambre souligne à nouveau l'extrême urgence de construire des logements locatifs publics en nombre suffisant et renvoie à ses propositions à cet effet dans la première partie du présent avis.

Bon nombre de gens n'ont en effet aucune possibilité de faire face aux mensualités qu'entraîneraient les emprunts contractés pour la

construction ou l'acquisition de logements, à moins d'accepter un abaissement intolérable de leur niveau de vie. Il importe de leur permettre de se loger quand même, et de manière décente, ce qui ne peut se faire qu'au moyen de logements locatifs à loyers modérés et adaptés à leurs revenus.

Le Gouvernement devrait en outre davantage venir en aide aux ménages modestes par des moyens qui permettent d'augmenter le revenu disponible pour le remboursement des emprunts finançant la construction ou l'acquisition d'un logement, sans augmenter le revenu imposable. De cette manière ces ménages pourraient obtenir des emprunts plus importants sans alourdir les conditions y attachées par la réduction de la prime ou de la subvention d'intérêt qui peut accompagner un relèvement de revenu imposable. De tels moyens pourraient être le relèvement des allocations familiales, des réductions d'impôt pour les revenus petits et moyens et éventuellement l'introduction de l'impôt négatif.

A ajouter que la prise en considération des intérêts débiteurs dus pour un prêt contracté pour la construction ou l'acquisition d'un logement, envisagée par le Gouvernement pour l'exercice budgétaire prochain, va également dans ce sens. Il s'imposerait de rendre cette dernière mesure suffisamment efficace.

Parallèlement, le Gouvernement devrait intensifier la prise de mesures visant à limiter l'accroissement des coûts de construction, telles la promotion de nouvelles méthodes de rationalisation en matière de construction, ainsi que l'accentuation de la lutte contre la spéculation avec les terrains à bâtir. En ce qui concerne ce dernier objectif, notre chambre a également, dans la première partie du présent avis, fait des propositions en ce sens.

3e partie  
= = = = =

Observations relatives au projet de loi portant création d'un régime de prêt aux jeunes ménages.

Notre chambre accueille favorablement le projet de loi en rubrique, qui apportera une aide sans doute fort appréciée par les jeunes ménages auxquels elle est destinée.

Certaines remarques sont cependant de mise.

Ad article 2:

Notre chambre demande tout d'abord que la limite d'âge des époux prévue à l'article 2 soit portée à moins de 35 ans, les ménages remplissant cette condition pouvant toujours être considérés comme jeunes. Il convient également de tenir compte ainsi des mariages plus tardifs.

L'article 2 ne devrait en outre pas pouvoir être interprété en ce sens que celui qui remplit la condition de résidence est également celui qui doit remplir celle de l'exercice d'une activité professionnelle régulière.

La rédaction dudit article est donc à formuler en conséquence.

Ad article 4:

A l'estime de notre chambre, le montant maximum de trois cent mille francs prévu à l'article 4 devrait pouvoir être refixé à des intervalles régulières, et au moins tous les deux ans.

Ad article 6:

De l'avis de notre chambre, la durée de deux années prévue au premier alinéa de l'article 6 pour la limitation du remboursement du prêt au paiement des intérêts est à porter à cinq années au moins. Il convient en effet de mieux tenir compte des charges très importantes incombant à un jeune ménage lors des premières années de son installation.

Ad article 7:

Notre chambre souligne ici qu'elle ne saurait être d'accord avec les second et troisième alinéas de l'article 7.

Ces dispositions visent en effet à inciter les jeunes ménages bénéficiaires du prêt à faire en sorte que les naissances des enfants aient lieu endéans certains délais.

Or il n'est pas nécessaire de fixer de tels délais.

En effet, selon l'article 2 du projet de loi, les aides sont à accorder à de jeunes ménages.

Par ailleurs, il convient de respecter le libre choix des familles quant à la survenance d'enfants.

Pour ces motifs, notre chambre rejette les second et troisième alinéas de l'article 7, qui sont purement et simplement à biffer.

De même faudrait-il prévoir des tranches de remboursement par l'Etat adéquates pour les enfants au-delà du troisième.

---

Pour la Chambre de Travail:

Le président