



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 novembre 2017
2. Débat de consultation sur la problématique du Logement
 - 14h00: Entrevue avec un / des représentant(s) de Caritas Luxembourg
 - 14h45: Entrevue avec un / des représentant(s) de la Chambre de Commerce
3. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger remplaçant M. Lex Delles, M. Max Hahn, M. Roberto Traversini remplaçant M. Henri Kox, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert remplaçant M. Marco Schank, M. David Wagner

Mme Marie-Josée Jacobs, Présidente de Caritas Luxembourg
M. Robert Urbé, Président du comité de direction de Caritas Luxembourg
M. Charel Berrang, responsable de l'Unité Logement de Caritas Luxembourg
M. Marc Pauly, responsable du département «Logements» / Accueil et solidarité de Caritas Luxembourg
M. Marc Wagener, Directeur des affaires économiques) de la Chambre de Commerce
Mme Christel Chatelain, conseillère à la Chambre de Commerce

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Frank Arndt, M. Lex Delles, M. Félix Eischen, M. Henri Kox, M. Marco Schank

*

Présidence: M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 novembre 2017

Ce point n'a pas été abordé.

2. Débat de consultation sur la problématique du Logement

Entrevue avec des représentants de Caritas Luxembourg

M. le Président de la Commission du Logement souhaite la bienvenue aux représentants de Caritas Luxembourg et rappelle que dans le cadre de la préparation du débat de consultation, il reste loisible aux groupes parlementaires d'entendre des experts lors d'entrevues séparées. Pour des raisons organisationnelles, chaque entrevue en commission parlementaire est limitée à environ 45 minutes.

Sur base et en complément de la note jointe en annexe, les représentants de Caritas Luxembourg constatent

- qu'il y a pénurie de logements à prix abordables;
- que les personnes seules et les familles nombreuses sont particulièrement touchées par le phénomène;
- que les différents acteurs dans le domaine du logement social disposent de conditions d'accès au logement qui divergent selon l'organisme en question;
- que les loyers sont trop élevés pour que les ménages disposant du RMG puissent accéder à un logement; par conséquent ils n'ont pas accès aux aides non plus;
- que certains propriétaires peuvent profiter des avantages fiscaux sur base d'anciens contrats, sans pour autant avoir adapté le loyer aux principes de la gestion locative sociale;
- que certains propriétaires refusent de réduire le loyer, profitant ainsi encore davantage de la pénurie de logements.

- Caritas Luxembourg demande une mixité des locataires / propriétaires au niveau des grands projets de construction, afin d'éviter une «ghettoïsation» des familles disposant d'un revenu faible.

- Caritas suggère l'instauration d'un «certificat», lequel les propriétaires devraient présenter à l'Administration des contributions directes pour pouvoir profiter d'une réduction des impôts. Ce «certificat», à émettre par Caritas Luxembourg et d'autres organismes actifs dans l'aide au logement, devrait certifier que les propriétaires ont effectivement réduit le loyer.

- Les promoteurs publics devraient disposer de davantage de moyens pour pouvoir construire plus de logements; ils devraient se concentrer essentiellement sur le logement social. Dans des projets de grande envergure (comme planifiés p.ex. à Dudelange et à Wiltz par le Fonds du logement) ils ne devraient pas s'occuper de la construction de tous les logements (pour réaliser une mixité ne seront pas construits seulement des logements sociaux), mais se concentrer sur les logements sociaux. Des promoteurs privés pourraient être impliqués, pour les autres constructions, tout en s'accordant avec eux qu'ils devraient en échange réserver la partie des logements sociaux obligatoires dans leurs plans de plus de 25 unités aux promoteurs publics.

Les communes et la main publique devraient:

- > fixer des conditions à introduire dans l'autorisation de bâtir;
- > veiller à ce que seulement des locataires disposant d'un revenu modeste profitent d'un logement social;
- > veiller à ce que les logements sociaux ne perdent pas le caractère «social» en les vendant au prix du marché;

--> soutenir les coopératives de construction pour qu'elles puissent obtenir des subsides à l'instar des autres ménages construisant un logement et donc modifier la législation afin de garantir que les coopératives ayant pour but la réalisation de logements soient aussi éligibles;
-> réduire les lourdeurs administratives pour raccourcir le temps entre la planification et la réalisation d'un bâtiment;
-> réduire à 3% le taux de TVA applicable pour la réalisation de logements sociaux;
-> examiner et discuter le projet de loi 7139 «Baulandverträge»;
-> imposer la plus-value réalisée suite au reclassement de terrains, etc.;
-> réformer le fonctionnement des commissions de loyer communales et contrôler les loyers;
-> mettre en place au niveau de chaque commune des commissions du logement (à ne pas confondre avec les commissions de loyer) qui pourraient récolter des idées et suggestions de la population en vue de la réalisation de logements;
-> prévoir des mesures spécifiques pour des personnes vulnérables qui n'ont pas d'accès ni au marché privé ni aux logements sociaux : agir sur le logement et l'encadrement, donc mettre à disposition des logements encadrés.

Echange de vues

Un membre du groupe parlementaire «déi gréng» rappelle la possibilité pour les promoteurs privés de construire et de mettre à disposition d'associations des logements sociaux.

Qui a établi / calculé le chiffre du besoin en 30.000 logements? M. Urbé renvoie au «Sozialalmanach» de 2012 de Caritas Luxembourg. Un membre du groupe parlementaire «déi gréng» met en doute ce chiffre de 30.000 logements, qui lui paraît très élevé.

Un membre du groupe parlementaire CSV demande si Caritas Luxembourg s'occupe de la problématique des chambres à louer au-dessus de cafés. M. Berrang répond que les personnes concernées n'ont souvent pas le choix. Il rappelle que les studios / appartements de petite taille sont difficiles à trouver sur le marché.

Un membre du groupe parlementaire «déi gréng» est d'avis que, même si les communes ne peuvent que réagir par rapport à des situations existantes, elles ont une responsabilité: Elles devraient veiller à créer des logements pour personnes seules et fermer les chambres à louer au-dessus de cafés.

M. Lies rappelle sa proposition de loi 6830 qui avait comme sujet d'instaurer une obligation pour les propriétaires de logements insalubres de trouver un logement adéquat aux personnes mal logées.

Le représentant de la sensibilité politique «déi Lénk» suggère que tout contrat de bail soit soumis à l'avis de la commission de loyer. M. Urbé répond que cela paraît difficilement réalisable, au vu du nombre de contrats de bail qui sont signés tous les mois.

L'orateur membre de la sensibilité politique «déi Lénk» se demande si le seuil maximal du loyer mensuel, fixé à 5% du capital investi divisé par 12, n'est, de toute manière, pas trop élevé pour des personnes disposant d'un revenu faible ou du RMG. M. Urbé estime que la formule pourrait utilement jouer en présence de logements anciens. Les sommes investies dans de nouvelles constructions seraient cependant très importantes et donneraient alors, arithmétiquement parlant, lieu à des loyers importants même en respectant la limite des 5%.

La spéculation immobilière constitue, selon le député de déi Lénk, un élément encourageant la hausse continue des prix et des loyers.

Réagissant par rapport au fait que certains propriétaires encaissent le loyer maximum, mais font valoir un contrat avec Caritas Luxembourg pour demander une réduction de leurs impôts, un membre du groupe parlementaire CSV est d'avis qu'il s'agit d'une question d'application de la législation en matière d'imposition. Il estime que l'Administration des contributions

directes pourrait freiner de tels comportements. (Note après réunion : selon les informations reçues par le Ministère du logement, ce cas est désormais réglé : les contrats de bail doivent mentionner la convention 2017 avec le Ministère et que le bail est conclu en raison d'une gestion locative sociale ; si tel n'est pas le cas, le propriétaire a besoin d'un certificat de l'association attestant ceci.)

Le membre de la sensibilité politique «déi Lénk» est d'avis que le terme d'«expropriation», que l'on entend parfois dans les discussions autour de la pénurie de logements à prix abordable, soulève la question de la définition de la notion d'utilité publique. Celle-ci est souvent reconnue pour la construction d'une route, mais pas nécessairement pour l'aménagement de logements.

M. Urbé estime que le droit à la propriété devrait être contrecarré au niveau constitutionnel par l'intérêt public («*Eigentum verpflichtet*»). Cette philosophie est cependant étrangère à la Constitution luxembourgeoise, où la notion d'utilité publique est restreinte.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP demande des informations complémentaires sur les nombreux ménages qui n'ont que peu de chances d'accéder à un logement décent.

M. Berrang ajoute que les réfugiés et personnes en difficultés ont encore davantage de problèmes à trouver un logement que les personnes à revenu modeste. La Convention relative à la location sociale, signée en 2015, prévoit un soutien financier du Ministère du Logement dans le cadre de l'activité de gestion locative sociale de Caritas Luxembourg. Cette activité, de plus en plus importante, se réalise dans le cadre du service «Logement encadré et accompagné» (LEA), pour personnes sans abri, le «Service logement en milieu ouvert» (SLEMO), pour jeunes adultes, et le service logement pour réfugiés. Caritas Luxembourg fait de la prospection active pour trouver des logements, une mesure de lutte contre l'exclusion sociale liée au logement. Dans le contexte de cette Convention, le Ministère a limité à 10 euros par m² le prix du loyer. Cette limite n'est pas imposée à tous les services d'aide au logement. Certains propriétaires préfèrent donc signer avec d'autres associations.

M. Berrang évalue à 30% le taux de demandeurs qui cherchent un logement de petite taille. Mme la Présidente de Caritas Luxembourg rappelle que l'introduction de l'autorité parentale conjointe aura pour conséquence une demande croissante en petits appartements avec plusieurs chambres à coucher, étant donné que père et mère devront être en mesure d'accueillir leurs enfants dans des conditions adéquates.

Un membre du groupe parlementaire CSV demande si la mise en place de nouveaux modèles de collaboration entre les acteurs du terrain pourrait contribuer à désengorger les foyers d'accueil. Ne faudrait-il pas réfléchir à une prise en charge spécifique des personnes (psychologiquement) vulnérables? Une députée du groupe parlementaire LSAP plaide pour une grande mixité sociale.

M. Pauly ajoute que de nombreux clients de Caritas Luxembourg n'ont pas de «conscience morbide». Ils sont inconscients du fait qu'ils ont un problème de comportement ou de santé et sont dès lors incapables de se prendre en charge. Ils n'ont pas accès aux logements sociaux, vu que celui-ci va de pair avec un accompagnement social, auquel ces personnes ne peuvent pas répondre. En principe, les personnes concernées auraient droit à des aides, mais ne disposent pas d'un revenu qui leur permettrait de payer un loyer.

L'orateur ajoute que les charges et frais annexes sont un autre facteur de dépenses qui devient difficile à assumer pour des personnes à revenu modeste.

M. Urbé rappelle qu'une étude du LISER de 2008 a établi à quelque 700 ou 800 le nombre de personnes vivant dans la rue. Il faudrait réévaluer ce chiffre au vu des réalités actuelles, tout en y ajoutant le nombre de personnes qui ont trouvé refuge chez la famille ou des amis et qui ne disposent pas des moyens pour payer un loyer. Il attire dans ce contexte l'attention

sur la classification ETHOS¹ de la FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris) qui reprend 13 stades différents d'être sans-abris, allant de «vivre dans la rue» jusqu'à «vivre dans des conditions de surpeuplement sévère».

Un membre du groupe parlementaire «déli gréng» est d'avis qu'au vu des difficultés d'application du principe des 10 euros par m², il serait utile de le revoir.

Entrevue avec des représentants de la Chambre de Commerce

Les représentants de la Chambre de Commerce remettent aux membres de la commission parlementaire une note (jointe en annexe du procès-verbal) et rappellent que la Fondation IDEA a.s.b.l., créée à l'initiative de la Chambre de Commerce et ayant pour mission de mener des réflexions en faveur du développement durable du Luxembourg et de l'intérêt économique général du pays, a émis des avis sur la problématique du logement ainsi que des volets plus spécifiques comme la sous occupation ou la non-occupation de logements².

La Chambre de Commerce suit de près la problématique du logement, jugée comme important vecteur de cohésion sociale. Il s'agit aussi d'un élément impactant l'économie, vu qu'une carence de logements à prix abordables risque de décourager l'établissement de travailleurs et d'entreprises sur le territoire luxembourgeois.

La demande soutenue de logements entraîne une hausse de l'endettement des ménages, qui doivent dépenser davantage d'argent pour pouvoir se loger.

D'un point de vue écologique, la construction de logements entraîne l'étalement urbain, une saturation des voies routières et un engorgement des transports publics.

La Chambre de Commerce est d'avis que la situation mérite de réfléchir à une croissance économique qualitative (une amélioration de la productivité) au lieu d'une croissance économique quantitative. Actuellement, le système mise sur l'accroissement des activités générant une hausse de la population résidente et du nombre de frontaliers.

La flexibilisation de l'emploi a eu comme conséquence l'arrivée de travailleurs qui restent au Luxembourg pendant une durée limitée et qui cherchent à louer des logements de petite taille. Ils ne souhaitent souvent pas rester à long terme au Grand-Duché. Il faudrait donc faire une distinction entre les besoins en logements à louer (et besoin pour des formes plus flexible de logement en général) et des logements pour des personnes souhaitant s'établir durablement.

La note de la Chambre de Commerce retrace les raisons qui mènent à un accroissement de la demande de logements face à une offre rigide. Concernant l'insuffisance de terrains constructibles, la Chambre de Commerce suggère notamment que

- les terrains disponibles soient utilisés de manière plus efficiente en construisant en hauteur;
- d'augmenter la densité résidentielle du bâti;
- de combattre la spéculation foncière;
- d'alléger les procédures d'autorisation.

La Chambre de Commerce rappelle aussi la possibilité pour les conseils communaux de pouvoir ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis dans les zones destinées à être bâties.

¹ Voir http://www.feantsa.org/download/fr_2525022567407186066.pdf

² <http://www.fondation-idea.lu/2017/10/04/3073/>

La chambre professionnelle est consciente de la sensibilité du sujet pour tous les responsables communaux qui peinent parfois à convaincre les habitants de leurs villages de la nécessité de pouvoir loger des familles issues d'un niveau social modeste, et/ou de concevoir une augmentation conséquente de la population en général. Il pourrait s'avérer utile, selon la Chambre de Commerce, de réfléchir à la mise en place de structures inter-communales / régionales qui pourraient travailler ensemble pour résoudre plus rapidement des problèmes pratiques qui se posent dans ce contexte.

Echange de vues

Le représentant de la sensibilité politique «déli Lénk» rappelle que les propriétaires ne sont pas toujours disposés à faire construire des logements de taille réduite, étant donné que les prix de vente se calculent au mètre carré.

Comment réagir contre la spéculation immobilière? La Chambre de Commerce reconnaît que la question est délicate, étant donné qu'il faut trouver le juste équilibre entre le droit à la propriété et le droit à un logement décent.

Il est vrai que 70% des terrains constructibles et non occupés appartiennent à des personnes privées, voire 90% des «*Baulücken*». La Chambre de Commerce recommande un contrôle systématique de l'affectation des logements et serait d'accord avec in fine l'instauration de taxes spéciales en cas de non occupation de logements.

Il est rappelé que certaines communes (Diekirch, Beckerich, Redange/Attert, Esch-sur-Sûre, Bettendorf et Esch-sur-Alzette) ont établi des taxes, sans qu'il soit possible d'évaluer le succès de cette mesure.

La Chambre de Commerce est convaincue qu'une collaboration entre les instances publiques et des acteurs privés pourrait contribuer à réaliser davantage de logements sociaux. Un membre du groupe parlementaire CSV rappelle que la législation de 1973 comprenait des dispositions allant en ce sens, mais que, suite à la faillite de deux sociétés de construction, la législation a été modifiée. La réintroduction de modèles impliquant des personnes privées devrait s'accompagner des garanties nécessaires.

Suite à une question d'un membre du groupe parlementaire LSAP, M. Wagener répond qu'il est difficile de dire combien d'agents immobiliers sont actifs au Luxembourg, mais que la formation afférente offerte par la Chambre de Commerce rencontre un très grand intérêt.

Un membre du groupe parlementaire CSV demande l'avis de la Chambre de Commerce sur les sous-locations et les colocations. M. Wagener renvoie aux publications d'IDEA. Dans certaines conditions, la sous-location ou la colocation peuvent constituer des modes de vie intéressants. Toujours devrait-on définir des standards à respecter (équipements, salubrité...). Il est probable que la demande ira croissante, au vu de l'existence de modèles de colocation et de cohabitation dans les pays voisins.

Suite à une question d'un membre du groupe parlementaire CSV, M. Wagener répond que la Chambre de Commerce estime effectivement qu'il serait utile que le sujet de la protection de la nature devrait utilement être abordé dans le cadre d'une législation «Omnibus II».

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous «Divers».

* * *

Luxembourg, le 22 novembre 2017

La Secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission du Logement,
Max Hahn

ANNEXES:

Note préparée par Caritas

Note préparée par la Chambre de commerce

Mesures à prendre en matière de logement

Propositions de Caritas Luxembourg

Remarque préliminaire :

Pour un argumentaire concernant les propositions suivantes, consulter le Sozialalmanach 2012, ainsi que les parties « Logement » des éditions ultérieures.

Caritas Luxembourg répartit ses propositions sur trois pistes principales :

1. Augmentation du nombre de logements, surtout de logements sociaux¹²

- Augmentation des moyens des promoteurs publics
- Concentration des promoteurs publics sur le logement social
- Augmentation de la réserve foncière publique, aussi par une extension du périmètre
- Introduire un quota de 15% de logements sociaux pour chaque commune, quota à atteindre successivement pendant les 10 prochaines années à inclure dans le pacte logement et agir sur l'adéquation de la taille des logements planifiés aux besoins manifestes relatifs à la composition familiale.
- Contrôler la prescription exigeant, que dans chaque lotissement réalisé pour autant que le nombre prévu de logements est supérieur à 25 unités, soit réservé au moins 10% de la surface construite brute à la réalisation de logements à coût modéré, et sanctionner la non application.
- Multiplier les projets communs avec le Fonds de compensation commun au régime général de pension, sans que le partenaire doive toujours être le Fonds du Logement
- Soutenir le modèle des coopératives de construction par une ouverture des subsides à ces coopératives
- Ouvrir la possibilité de recevoir des subventions pour des logements sociaux aux promoteurs privés, tout en instituant un guichet unique pour l'inscription et la distribution des intéressés et futurs locataires
- Réduire la TVA à 3% pour les logements sociaux
- Réduire la lourdeur administrative pour raccourcir le temps entre la planification et la livraison du bâtiment fini (y inclus PAG et Plan sectoriel)
- Ne pas tarder à traiter le PL N°7139 (e.a. « Baulandverträge »), déposé le 18 mai 2017.

2. Endiguer la montée des prix et la spéculation

- Agir sur l'offre (voir aussi sous 1)
- Imposer les logements vacants et les terrains non bâtis (retenus à des fins de spéculation)
- Imposer fortement la plus-value réalisée lors de reclassement de terrains
- Contrôler systématiquement les loyers et réformer les commissions communales du loyer.

3. Mesures compensatoires et intermédiaires

- Améliorer le dispositif de la « subvention logement »
- Promouvoir et étendre la gestion locative sociale (y inclus les frais d'administration et de rénovation)
- Prévoir des logements spécifiques pour des personnes vulnérables
- Au niveau communal ou intercommunal mettre en place des « Commissions du logement », avec participation des habitants, pour traiter de tous les problèmes du logement.

¹ désigne « les logements subventionnés par l'Etat dont le loyer est calculé selon le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement » et NON PAS « aux logements meublés ou non-meublés mis à disposition de personnes physiques à titre d'aide sociale par une commune, un syndicat de communes, une association sans but lucratif ou une fondation œuvrant dans le domaine du logement (art 1.g de la loi du 5 août 2015 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil) ».

² ... comme Caritas Luxembourg a calculé que le nombre de logements sociaux manquants est d'environ 30.000 (pour la méthode de calcul voir Sozialalmanach 2012, pages 148/149: <http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Sozialalmanach>).

Problèmes rencontrés dans la pratique en matière de logement par Caritas Luxembourg.

Caritas Luxembourg relève les problèmes pratiques suivants :

1. Dans le cadre de la gestion locative sociale

- Manque d'unités de logement mis à disposition pour certaines catégories de ménage, notamment pour les personnes seules ou les familles nombreuses (plus de 6 personnes).
- Etant donné que les critères tels que définis dans la convention relative à la gestion locative sociale ne sont pas uniformes pour tous les signataires, il est parfois difficile de trouver des logements pour nos bénéficiaires car d'autres asbl, ayant d'autres critères, pourraient alors être préférées par les propriétaires.

2. Quant aux montants des loyers

- Pour une personne seule qui touche le RMG, il est très difficile, voire impossible de trouver un logement avec un loyer qui respecte le critère du taux d'effort de 33% des revenus disponibles. Dans ce cas, il est tellement rare de trouver un logement au demandeur dans le cadre de la gestion locative sociale, qu'il doit alors lui-même le trouver.
- Avec la nouvelle disposition de 50% de déduction fiscale pour les propriétaires passant par la gestion locative sociale, les propriétaires se voient accorder un avantage financier net sans autre condition en contrepartie. En effet, ils ne sont pas tenus de répercuter cet avantage sur le montant du loyer, qui ne diminuera pas, ni pour les associations signataires, ni pour les bénéficiaires in fine.

DEBAT DE CONSULTATION SUR LA PROBLEMATIQUE DU LOGEMENT
17 novembre 2017

Note de la Chambre de Commerce

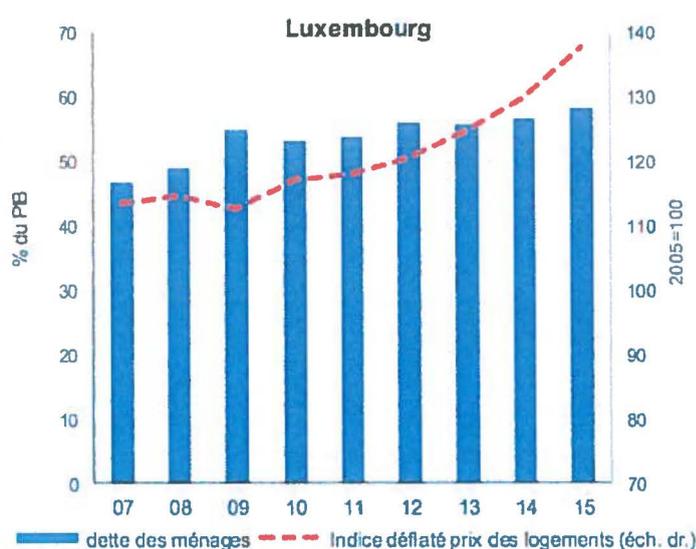
Délégation de la Chambre de Commerce :

Marc WAGENER, Directeur Affaires Economiques
 Christel CHATELAIN, Conseillère Affaires Economiques

Contexte

- La Chambre de Commerce estime que les efforts à engager en vue de permettre un meilleur accès au marché du logement, et ce, dans des conditions financières abordables, doivent être poursuivis et accélérés car le logement est un bien de première nécessité et un important vecteur de cohésion sociale. Actuellement la situation du marché du logement impacte directement le marché du travail. Il risque à terme de décourager l'installation sur le sol luxembourgeois, qu'il s'agisse de travailleurs ou d'entreprises.
- La Commission européenne soulève la problématique des prix élevés des logements au Luxembourg. Dans son « Rapport sur le mécanisme d'alerte 2017 », la Commission fait remarquer qu'au Luxembourg la croissance du crédit est restée dynamique et que l'augmentation vigoureuse des prêts immobiliers fait grimper l'endettement des ménages. Il importe également de soulever que la plupart des prêts immobiliers ont été contractés à des taux variables, qui depuis la crise sont faibles mais qui pourraient connaître une hausse.

Endettement des ménages et indice des prix des logements



Source : Commission européenne

Le Luxembourg a d'ailleurs reçu un « warning » de la part du Comité européen du risque systémique au sujet de la vulnérabilité à moyen terme de son marché du logement.

- Demande croissante :
 - Croissance démographique due notamment à l'immigration.
 - Changement de la structure des familles (recrudescence de ménages comportant une seule personne notamment. La taille des ménages diminue de 2,7 à 2,3 sur la période 1991-2011).
 - Niveau historiquement bas des taux hypothécaires.
 - Augmentation de la surface habitable moyenne.
 - Hausse ininterrompue des revenus pendant 20 ans.
 - Modèle de croissance extensive (hausse du PIB de 55% entre 2000 et 2016, hausse de l'emploi de 58% pendant la même période).
 - Besoin de flexibilisation accru suite aux mouvements migratoires (2014-2016 : 12.500 départs annuels de ressortissants étrangers et 23.000 arrivées pour un solde positif de 10.500).

- Offre rigide :
 - Les biens immobiliers résidentiels représentent des biens avec une longue durée de vie. Ils constituent également un bien d'investissement voué à rester sur une période plus ou moins longue dans le patrimoine d'un ménage.
 - Existence et mise sur le marché insuffisante de terrains constructibles.
 - Production insuffisante de logements en général, et sociaux en particulier.
 - Procédures longues et complexes en matière d'urbanisme et d'autorisation de construire.
 - Réticences des responsables communaux, notamment en raison des pressions de la population, d'accroître le nombre de logements, et en particulier sociaux.
 - Absence d'une gestion immobilière basée sur une stratégie à long terme.
 - Utilisation importante de terrains constructibles et de bâtiments à des fins non résidentielles.

- Une étude du STATEC¹ évalue à 2.719 hectares le potentiel foncier théorique qui serait disponible pour l'habitat, ce qui permettrait, selon des estimations de la Chambre des Métiers², d'accueillir quelque 55.000 ménages. Sachant que, selon les projections du STATEC, la demande potentielle de logements jusqu'en 2030, en raison notamment de l'augmentation du nombre de ménages, serait d'approximativement 82.000 unités, il en résulte un déficit de l'ordre 27.000 unités. De plus, une part plus ou moins importante de ce potentiel ne sera pas disponible immédiatement puisque seulement 37% des 2.719 hectares de terrains théoriquement disponibles pour l'habitat seraient mobilisables rapidement. Enfin, la majorité des terrains appartient à des personnes physiques (76%) et seulement 16% aux entreprises (personnes morales).

- La Chambre de Commerce s'inquiète de l'horizon temporel. En effet, même si le pays opte pour une croissance plus qualitative c'est-à-dire davantage alimentée par des gains de productivité que par un recours illimité aux ressources, les changements ne pourront pas avoir lieu du jour au lendemain. Or, selon une récente étude du STATEC, 759.000

¹ Observatoire de l'habitat, Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2013, Note n°20, octobre 2015.

² Chambre des Métiers, 10 pistes pour améliorer l'accès au logement, juillet 2017.

personnes habiteraient en 2030 au Luxembourg, soit près de 170.000 personnes de plus et un nombre non négligeable de ménages à loger.

Considérations de la Chambre de Commerce

Concernant la politique du logement

- Des actions précises, appropriées et ciblées ne pourront être mises en œuvre que **si le diagnostic est solide**. Or, les estimations des besoins en logements varient substantiellement selon les différents acteurs, comme l'a constaté le CES en 2013 dans son avis « L'accès à un logement abordable ». Ce constat est toujours d'actualité et, dès lors, les recommandations également. Une étude se basant sur une approche scientifique pour évaluer les besoins devrait donc être menée.
- La Chambre de Commerce constate que le marché du logement luxembourgeois fait face à un **déséquilibre manifeste** (tant en ce qui concerne le parc locatif que le parc subventionné et l'accès à la propriété), qui va en s'aggravant et rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages, en raison notamment des prix élevés, et ce malgré un revenu moyen luxembourgeois parmi les plus élevés d'Europe. Pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, ce déséquilibre, elle estime qu'il est primordial, et urgent, d'implémenter une politique du logement davantage axée sur l'offre afin de rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché immobilier national. Les mesures et dispositifs, certes louables en termes de but, mis en place par le Gouvernement luxembourgeois jusqu'à présent, n'ont pas engendré les bénéfices escomptés ; notamment parce qu'il s'agit d'une politique en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme. Il est manifeste que la politique du Gouvernement en matière de logement, qui se concentre quasi-exclusivement sur la demande, n'a pas réussi ni à endiguer la pénurie de logements, ni à stabiliser tant soit peu les prix.
- Le goulot d'étranglement ne se situe pas seulement au niveau de la construction, mais également au niveau de l'autorisation de construire.
- Des **mesures** concrètes s'avèrent, dès lors, indispensables :
 - **Mobiliser les terrains non bâtis**
 - Appliquer concrètement, dans les communes, l'obligation de construire telle que prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain³.
 - Conférer un caractère obligatoire aux taxes communales sur la rétention de terrains, en y conditionnant l'attribution de la contribution financière versée par l'Etat aux communes dans le cadre du « Pacte logement », et à défaut, en

³ Article 103 : Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

introduisant une telle taxe au niveau national. Revoir leurs montants qui ne paraissent pas dissuasifs.

- **Stimuler davantage l'offre de logements locatifs**
 - **Augmenter la densité résidentielle du bâti**, via une augmentation, dans les quartiers où cela s'avère approprié, des coefficients d'utilisation maximale du sol.
- **Etendre des périmètres d'agglomération**, en respectant les principes d'un aménagement du territoire durable.
- **Combattre la spéculation foncière** (sachant que la majorité des terrains appartient à des personnes physiques (76%) et seulement 16% aux entreprises (personnes morales)).
- **Agir sur les procédures d'autorisation**
 - **Alléger les procédures d'autorisations** en matière d'urbanisme et d'environnement afin de mobiliser plus rapidement les terrains à bâtir mis en vente et d'augmenter par conséquent l'élasticité de l'offre par rapport à la demande de logements. En outre, cela engendrerait une réduction des coûts à travers la compression des formalités administratives (études, rapports, etc.), tandis que la diminution de la durée des procédures mènerait à une réduction du coût de préfinancement des projets (charges d'intérêts). Il s'agit d'éviter les barrières administratives dans l'application des législations qui entravent la création de logements, tout en respectant l'environnement et les droits des citoyens. Si la Chambre de Commerce est consciente que cette compétence n'est pas du ressort du Ministère du Logement, comme clairement indiqué dans le document de synthèse distribué en amont de la consultation, elle estime que des synergies entre les Ministères doivent être mise en œuvre, et qu'une coordination accrue pourrait faire la différence.
- Au vu des nombreuses arrivées mais également des nombreux départs de travailleurs, le marché du logement doit proposer des **formules flexibles**.
- La Commission européenne soulève le fait que **l'impôt foncier** au Luxembourg est très faible en comparaison européenne. Ce faible niveau d'imposition n'incite guère les propriétaires à mettre sur le marché leurs biens inoccupés, voire à utiliser la ressource « terre » de manière économe.
- La Chambre de Commerce estime qu'une **vision globale** en matière de politique de logement, englobant tous les niveaux de pouvoir doit voir le jour. Elle insiste donc sur une mise en œuvre rapide du plan sectoriel « logement » et rappelle que la politique du logement ne peut être dissociée d'autres politiques sectorielles. La politique de logement va de pair avec une politique efficace en matière de développement durable (regroupant le triple développement économique, social et démographique), d'aménagement du

territoire et de gestion du foncier, visant à éviter la spéculation foncière et toute raréfaction artificielle, ou volontariste, des terrains.

- Comme déjà énoncé ci-avant, la situation du marché du logement impacte directement le **marché du travail**, une pression importante sur les salaires étant induite par le coût élevé, et ses hausses récurrentes, du logement sur le sol grand-ducal. Par conséquent, ce sont les entreprises qui supportent actuellement une partie de l'inefficience du marché du logement. En outre, elles sont doublement pénalisées puisque le coût de l'immobilier est également une charge croissante pour elles. Dans le contexte actuel de croissance encore trop extensive, l'accroissement de la population est une condition *sine qua non* au développement économique du pays. Or la situation sur le marché du logement pourrait décourager à terme l'installation, de travailleurs ou d'entreprises, sur le sol luxembourgeois.
- La Chambre de Commerce estime que les **critères d'octroi** pour les aides socioéconomiques et les aides énergétiques (abordées en détails ci-après) ne doivent pas être nécessairement identiques étant donné que les objectifs poursuivis divergent.
 - En termes d'**aides au logement socio-économiques**, la Chambre de Commerce estime qu'il s'agit, principalement, d'un subventionnement de la demande afin d'aider les ménages à accéder au marché du logement. Par conséquent, si ces aides visent l'ensemble de la population, elles risquent de pousser à la hausse les prix de l'immobilier résidentiel et auront par conséquent des effets secondaires défavorables. Pour cette raison, la Chambre de Commerce demande davantage de sélectivité sociale lors de l'attribution de ces aides afin d'en limiter les externalités négatives. Des critères de revenu, de composition du ménage, de surface habitable, etc. doivent donc être insérés pour conditionner l'octroi des aides.
 - En ce qui concerne les **aides au logement énergétiques et écologiques** versées aux ménages, elles visent deux buts principaux : atteindre des objectifs environnementaux d'une part, et prévenir la pauvreté énergétique, d'autre part. Par conséquent, des critères d'octroi trop stricts ou une restriction du cercle des personnes éligibles pourraient décourager les ménages d'entreprendre un assainissement de leur logement et ainsi réduire les investissements. Afin que le Luxembourg puisse respecter les délais et objectifs, internationaux notamment, fixés en matière de protection de l'environnement, une masse critique de ménages potentiellement bénéficiaires doit être atteinte, et ce grâce à une large diffusion des aides énergétiques et écologiques. En outre, de par la rénovation et l'assainissement de leurs logements, les ménages soutiennent l'activité économique au sein de l'économie luxembourgeoise, et ce notamment dans les secteurs de l'écoconstruction et des écotecnologies.

Concernant les aides au logement socio-économiques

- Constat : Un nombre important d'aides visant le logement sont actuellement en vigueur.
- La Chambre de Commerce plaide pour la **réalisation d'une radiographie** de l'ensemble de ces dernières, qu'elles visent l'offre ou la demande, et ce afin d'en évaluer l'efficacité. UN BESOIN = UNE AIDE.
- La Chambre de Commerce estime également qu'avant l'introduction d'un nouveau transfert, la question du **maintien d'instruments déjà existants** doit être automatiquement posée.
- Bien que des informations puissent déjà être trouvées sur les sites Internet des Ministères du Logement et de l'Environnement, la Chambre de Commerce demande que soit proposé un **tableau récapitulatif** des différentes aides et des conditions qui doivent être remplies afin de les obtenir. L'ajout continu de nouvelles aides rend la compréhension de l'ensemble de plus en plus ardue.
- En termes de soutien de la demande, la Chambre de Commerce estime qu'il doit être davantage **ciblé** sur les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé (familles avec plusieurs enfants, les familles monoparentales et les personnes vivant seules). Des critères de sélectivité sociale et de développement durable doivent être introduits pour l'ensemble des aides.
- Concernant en particulier la **subvention de loyer** :
 - La Chambre de Commerce peut saluer l'introduction d'une subvention de loyer partiellement dans le sens où elle permet de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, et ce sans accroissements des salaires bruts ou du salaire social minimum (SSM), qui auraient des impacts néfastes sur les coûts salariaux des entreprises, sur leur compétitivité et, par conséquent, sur la santé économique du Luxembourg.
 - Elle estime toutefois qu'une population cible d'une telle ampleur, à savoir près de 65% de l'ensemble des locataires du marché privé, met en évidence les failles structurelles et insoutenables du marché du logement en général, et locatif en particulier.
 - Elle rappelle que de nombreuses études⁴ pointent l'effet inflationniste des aides au logement, notamment en France, en Finlande ou encore au Royaume-Uni, et estiment entre 60% et 80% la part de l'aide absorbée par une augmentation du loyer, suggérant un effet limité mais non nul des aides sur le pouvoir d'achat des bénéficiaires ; effet qui doit néanmoins être mis dans la balance avec l'effet défavorable d'un tel instrument sur les finances publiques. Par conséquent, l'enveloppe budgétaire attribuée à la subvention de loyer aurait pu être notamment

⁴ Citées notamment dans le document suivant : INSEE Analyses, L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé, n°19, novembre 2014.

allouée à la construction de nouveaux logements à coût modéré, afin d'agir sur l'offre et donc de tendre vers une solution de plus long terme.

- S'agissant de la fixation d'un loyer national de référence, elle estime que cela pourrait engendrer des effets pervers puisque des locataires payant un loyer inférieur au montant donnant droit à une subvention auraient, le cas échéant, intérêt à demander à leur propriétaire de majorer légèrement leur loyer afin qu'ils remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention. Cette situation serait de la sorte « profitable » au locataire et au propriétaire, mais plus que préjudiciable pour les finances de l'Etat.

Concernant les aides au logement énergétiques et écologiques

- **Constat** : La consommation d'énergie résidentielle par personne est importante au Luxembourg en raison de la taille des logements et d'une densité résidentielle trop faible.
- La Chambre de Commerce plaide pour une **radiographie des subsides et aides en matière environnementale**, et donc un inventaire exhaustif de ces transferts, qui devrait permettre de conclure si ces instruments remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils ne seraient pas plus aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'éco-compatibilité tout en faisant baisser le coût à charge de la collectivité. En effet, depuis des années déjà, les consommateurs peuvent bénéficier de maintes subventions et primes écologiques dont l'octroi est lié au respect de certains critères écologiques. L'objectif affiché de cette politique est de favoriser des gestes de consommation éco-compatibles. Or, ces aides visant à influencer les comportements d'achat ont également un coût important pour le contribuable. Une analyse « coût-efficacité » de cette politique, dont l'objectif est certes louable, s'impose.
- S'agissant des **conditions liées à la surface** introduites dans les aides, la Chambre de Commerce estime que le montant des aides allouées doit être fixe, peu importe la surface habitable (1992-2002 selon STATEC : maisons unifamiliales : de 163 à 193 m² (+18%), appartements : de 76 à 88 m² (+17%)). Toutefois, si le souhait est d'introduire une aide proportionnelle à la taille de l'habitation, la Chambre de Commerce souhaite qu'un plafond de superficie soit établi, au-delà duquel l'aide ne pourra plu s'accroître. Par ce biais, il s'agit d'orienter la demande vers des habitations durables mais à la surface limitée afin d'accroître la densification, au vu du manque de place pour les logements sur le sol luxembourgeois.
- La Chambre de Commerce regrette que la **condition de ne pas être propriétaire d'un deuxième logement** est souvent introduite pour bénéficier des aides. Par conséquent, les propriétaires qui donnent un logement à haute performance énergétique en location ne pourront pas bénéficier du régime d'aide, ce qui exclut un nombre non négligeable d'unités d'habitation, ce que la Chambre de Commerce regrette.

Concernant le logement social en général, et les acteurs publics en particulier

- L'offre de logements locatifs sociaux doit être considérablement accrue, en impliquant notamment davantage les promoteurs privés, le problème du logement étant multidimensionnel, les réponses et les solutions doivent également l'être.
- L'accès à un logement décent et abordable sur le marché privé devrait être la règle générale, alors que le recours au logement subventionné devrait relever de l'exception.
- La législation luxembourgeoise n'emploie pas le terme « logement social », mais celui de « logement à coût modéré » ou encore de « logement subventionné », les deux notions étant définies sur la base de la situation financière des ménages. La distinction entre logement dit « social » et logement « normal » est donc établie par des normes réglementaires, le logement devenant « social » en fonction des bénéficiaires. Pour plus de clarté dans le débat, la Chambre de Commerce souhaite qu'une **définition claire et précise** du logement « social » soit établie.
- La seule **réforme organisationnelle et fonctionnelle du Fonds du Logement** ne peut constituer une fin en soi et ne doit être qu'un moyen parmi d'autres pour accroître l'offre de logements sociaux.
- La Chambre de Commerce souhaite que soient prévues et encouragées les **collaborations** avec le secteur privé et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) pour éviter les doublons et accroître le rythme de création de nouveaux logements.
- Selon la Cour des Comptes, des appartements subventionnés vendus à des fins d'habitation selon les clauses et les conditions des actes de vente sont occupés par des entreprises commerciales. La Chambre de Commerce recommande un **contrôle systématiquement de l'affectation des logements**, et ce pendant toute la durée de l'occupation et à intervalles réguliers.
- Aucune disposition réglementaire n'oblige les ménages à **quitter un logement locatif** subventionné lorsque leurs revenus dépassent les critères fixés. Même si les cas recensés sont peu nombreux et qu'ils doivent s'acquitter de loyers plus élevés, ces logements ne sont pas libérés pour des personnes répondant aux critères. La Chambre de Commerce estime donc que ce vide juridique doit être comblé.