Session ordinaire 2018-2019

FC/PR P.V. CEB 04

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 28 janvier 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2019
2. Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux

   - Présentation du rapport par la Cour des comptes
3. Examen des réponses ministérielles aux courriers de la Chambre des Députés suite aux rapports spéciaux de la Cour des comptes
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Claude Wiseler

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes,
M. Georges Ramos, Membre de la Cour des comptes

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2019

Le projet de procès-verbal est approuvé sans modification.

2. Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux

- Présentation du rapport par la Cour des comptes

Les représentants de la Cour des comptes présentent le rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, ainsi que ses constatations et recommandations.

1. Introduction

La Cour avait prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2017 un contrôle portant sur la réalisation de logements sociaux. L'évaluation de la Cour a porté sur les moyens prévus pour la réalisation de logements sociaux.

Etant donné qu'il n'existe **pas de stratégie clairement définie** en matière de logements sociaux, la **Cour a identifié les mesures et instruments pouvant impacter la réalisation de logements sociaux.** Ainsi, certains éléments liés au logement en général sont également pris en compte.

2. Champ et période de contrôle

Dans son rapport, la Cour a examiné :
- si les moyens mis en œuvre sont adéquats pour atteindre un niveau suffisant de logements sociaux ;
- si les moyens mis en œuvre sont adaptés afin de favoriser la mobilisation de terrains à bâtir destinés à la réalisation de logements sociaux ;
- si les moyens mis en œuvre sont adaptés en vue de l'accélération de la réalisation de logements sociaux.

Pour ce faire, la Cour a identifié quatre volets majeurs, à savoir la définition de la notion du logement social, les besoins en matière de logement social, le programme de construction d'ensembles[1] et les autres mesures et instruments en matière de logements sociaux.

La période de contrôle couvre notamment les années 2008 à 2017.

3. Cadre pour la mise en œuvre des objectifs en matière de logements sociaux

3.1. Cadre légal

En ce qui concerne la base légale en matière de logements sociaux, il y a lieu de prendre en considération les textes suivants :
- la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat ;
- 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 (ci-après le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998).

Ces textes légaux et réglementaires définissent, d'une part le subventionnement des particuliers par le biais des aides individuelles au logement et, d'autre part, le soutien

[1] Dernier règlement en vigueur : Règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat

financier aux promoteurs publics et privés en vue de la réalisation de logements subventionnés.

Finalement, il existe d'autres textes légaux ayant un impact sur la réalisation de logements sociaux locatifs. Il s'agit entre autres de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et réalisation d'un pacte logement avec les communes, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ainsi que de la loi du 14 décembre 2016 portant réalisation d'un Fonds de dotation globale des communes.

3.2. Programmes gouvernementaux

Dans son rapport spécial, la Cour présente les principaux objectifs des programmes gouvernementaux de la période de contrôle et pouvant favoriser la réalisation de logements sociaux (pour le détail, prière de consulter le rapport spécial). La Cour analyse le rôle du Gouvernement, le rôle des communes, les missions du Fonds du Logement, la politique d'acquisition de terrains, la constitution de réserves foncières, l'augmentation de l'offre de logements abordables par la création de logements locatifs, les efforts pour freiner la hausse des loyers, la mise en place et révision du « pacte logement », l'intégration des activités de différents promoteurs publics, le soutien public aux communes (accès aux fonds nécessaires, conseil dans la mise en œuvre de leurs projets), et évoque la discussion sur une réforme de l'impôt foncier et des subsides au logement, les réflexions sur l'implication de l'initiative privée afin de satisfaire la demande de logements sociaux, ainsi que la réforme du Fonds du Logement.

3.3. Budget

Au budget de l'Etat, les moyens financiers à disposition du ministère du Logement sont répartis entre les dépenses courantes et les dépenses en capital. Pour l'exercice 2018, le budget total du ministère est de 216 millions d'euros dont la moitié, à savoir 108 millions d'euros, est destinée au programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

Pour ce qui est des budgets de la période de contrôle, la Cour note une certaine constance pour les exercices 2008 à 2015, tandis qu'à partir de l'exercice 2016 une nette augmentation peut être constatée, autant au niveau du budget total qu'au niveau du budget relatif au programme de construction d'ensembles.

4. Définition de la notion du logement social

De prime abord, la Cour a identifié plusieurs termes en matière de logement social :
- le logement social proprement dit ;
- le logement subventionné destiné à la vente ;
- le logement à coût modéré ;
- le logement abordable.

Dans son rapport spécial, la Cour présente l'interprétation des termes susmentionnés avancée par différents acteurs interrogés dans le cadre de la rédaction de son rapport. **La Cour constate qu'il n'existe pas de définitions normées des différents termes utilisés en matière de politique de logement social.** Il s'ensuit que les principaux acteurs dans le domaine du logement social ont des interprétations divergentes, que ce soit pour le logement social proprement dit, le logement subventionné, le logement à coût modéré ou le logement abordable.

4.1. Constatations et recommandations principales relatives à la définition de la notion du logement social

En l'absence de définitions normées, la Cour estime qu'il est **difficile de mettre en place une politique coordonnée en matière de logement social.** Il est également difficile, sinon impossible, d'évaluer les actions et résultats des différents acteurs.

La Cour recommande de recenser tous les termes ayant un lien avec le logement social et de les doter d'une définition normée afin de s'assurer que les acteurs publics aient tous la même interprétation des différentes notions.

5. Les besoins en matière de logement social

5.1. Evolution démographique et besoins en logements

Selon le scénario considéré, les projections en matière de croissance démographique prévoient pour 2030 une population au Luxembourg entre 736 000 et 785 000 habitants, ce qui correspond à une augmentation respective entre 25 % et 33 % par rapport au 1er janvier 2017.
A l'horizon 2060, les projections tournent autour de 1 million d'habitants (entre 996 000 et 1 162 000 en fonction des scénarios d'évolution du PIB considérés).
Cette croissance démographique va de pair avec une augmentation des besoins en logements. Le besoin réel en logements est actuellement supérieur aux projections du STATEC.

A côté de l'évolution démographique et le besoin croissant en logements qui s'ensuit, une forte augmentation du prix de l'immobilier peut être constatée depuis 2005. Selon les indicateurs publiés par l'Observatoire de l'Habitat, l'évolution des prix autant sur le marché locatif que sur le marché des ventes ne cesse d'augmenter.

Entre 2005 et 2017, on constate une hausse de 50 % pour le loyer des appartements et de 38 % pour le loyer des maisons.

Cette forte augmentation du prix de l'immobilier pourrait avoir des répercussions importantes sur le taux de risque de pauvreté.

5.2. Inventaire des logements sociaux locatifs

En novembre 2017, le ministère du Logement a recensé 2 904 logements sociaux locatifs.

Le parc locatif social comprend uniquement les logements qui ont bénéficié des aides à la construction d'ensembles. Ainsi, les logements sociaux locatifs n'ayant pas bénéficié de ces aides ne sont pas recensés auprès du ministère du Logement.

Dans ce contexte, la Cour note que dans le cadre de l'évaluation intermédiaire datant de février 2017 et portant sur la « Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 »[2], le ministère du Logement a annoncé travailler sur **l'élaboration d'une base de données permettant d'inventorier tous les logements sociaux locatifs. La Cour constate que ce projet est en cours d'élaboration.**

[2] Cette stratégie a été adoptée par le Gouvernement le 18 janvier 2013 et fournit le cadre aux actions menées par le Gouvernement pour lutter contre toutes les formes de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement. La stratégie comporte quatre objectifs dont l'objectif III, action I « Augmenter l'offre de logements sociaux et favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes ».

Finalement, une estimation par pays effectuée par l'OCDE en 2015 reprend le pourcentage de logements sociaux locatifs en proportion du nombre total de logements.
Selon les chiffres de cette base de données, le Luxembourg se situe avec 1,6 % de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés.

5.3. Estimation des besoins en logements sociaux locatifs

Le ministère du Logement détermine les besoins en logements sociaux locatifs uniquement à partir de la liste d'attente du Fonds du Logement (environ 2 700 demandes en mai 2017).

Pour ce qui est de l'estimation des besoins par d'autres acteurs luxembourgeois, la Fondation Caritas considère que le nombre de logements sociaux manquants est de 30 000 unités.

La Cour constate que le ministère du Logement ne dispose pas d'outils pour quantifier les besoins actuels en logements sociaux.

La Cour estime que les besoins déterminés par le ministère du Logement ne sont pas exhaustifs, vu que le ministère se base uniquement sur la liste d'attente du Fonds, ne prenant pas en compte les demandes déposées auprès d'autres acteurs, tels que la SNHBM, les offices sociaux ou les communes.

Toutefois, la Cour note qu'une base de données est en cours d'élaboration afin de centraliser toutes les demandes de logements sociaux locatifs.

La Cour soutient l'effort entrepris pour développer la base de données et estime qu'il est important de mener à bien ce projet à court terme afin d'obtenir une vue globale des besoins actuels et ceci pour permettre la mise en œuvre d'une politique coordonnée en matière de logements sociaux locatifs. **A cet effet, la Cour recommande l'intégration dans la base de données des demandes introduites auprès des communes et des autres acteurs en la matière.**

Par ailleurs, la Cour constate que le ministère du Logement ne dispose pas de projections des besoins futurs en logements sociaux. Selon la Cour, une liste d'attente ne représente qu'une image des besoins à un instant précis et ne prend en compte ni la croissance démographique projetée par le STATEC ni les autres facteurs augmentant le besoin en logements sociaux. Ainsi, en l'absence de projections, la Cour note que les projets figurant au programme de construction d'ensembles sont destinés à répondre aux besoins actuels sans prendre en compte les besoins futurs.

5.4. Contribution de l'Observatoire de l'Habitat en matière de besoins en logements sociaux

L'Observatoire de l'Habitat a été créé par le ministère du Logement en 2003 pour produire l'information nécessaire à la planification de la politique du logement et pour informer le public sur les questions relatives à l'habitat.

La Cour constate que les missions de l'Observatoire de l'Habitat ne prévoient aucune analyse spécifique en matière de logement social.

Dans ce contexte, la Cour recommande au ministère du Logement d'étudier la possibilité de charger l'Observatoire de l'Habitat de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données en relation avec le logement social et ceci notamment pour le

recensement et l'évolution du parc locatif social ainsi que pour l'évaluation des besoins en logements sociaux. Ainsi, une publication récurrente pourrait permettre d'évaluer l'efficacité des mesures visant la création de logements sociaux locatifs mises en place par le gouvernement.

5.5. Constatations et recommandations principales relatives aux besoins en matière de logement social

La Cour soutient l'initiative du ministère du Logement d'élaborer une base de données permettant d'inventorier tous les logements sociaux locatifs. En effet, un tel inventaire mis à jour à intervalles réguliers permettrait de suivre l'évolution du parc de logements sociaux locatifs et ainsi de juger de l'efficacité des mesures mises en place par le Gouvernement pour dynamiser la création de logements sociaux.

Concernant les besoins actuels en logements sociaux locatifs, la Cour constate que le ministère du Logement n'est pas en mesure de fournir des estimations fiables. Cependant, une base de données unique est en cours d'élaboration ayant comme objectif de regrouper les demandes en matière de logements sociaux locatifs introduites auprès du Fonds du Logement et de la SNHBM. Cet outil peut constituer un bon indicateur pour l'estimation des besoins. **La Cour recommande dès lors que cette base de données tienne compte des demandes introduites auprès de tous les acteurs œuvrant dans le domaine du logement social locatif.**

La Cour constate également que le ministère du Logement ne procède pas à une évaluation des besoins futurs en logements sociaux locatifs. **Dans ce cadre, la Cour recommande d'établir une projection des besoins futurs et ceci notamment en tenant compte de l'évolution démographique, de l'augmentation des prix de l'immobilier, du besoin croissant en logements ainsi que du taux de risque de pauvreté.** De l'avis de la Cour, une telle projection permettrait de mieux cibler la stratégie future en matière de logements sociaux locatifs.

Finalement, la Cour recommande la participation de l'Observatoire de l'Habitat pour le recensement et l'évolution du parc locatif social ainsi que pour l'évaluation des besoins en logements sociaux.

6. Programme de construction d'ensembles

En l'absence d'une stratégie clairement définie, la Cour a identifié le programme de construction d'ensembles comme mesure principale en matière de réalisation de logements sociaux locatifs.

Les promoteurs bénéficiaires des participations de l'Etat sont, d'une part les promoteurs publics, à savoir les communes, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, le Fonds du Logement et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall. D'autre part, sont visés les promoteurs privés, comprenant les associations sans but lucratif, les fondations, les fabriques d'église, les communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, les hospices civils ou les offices sociaux, ainsi que les sociétés de droit privé.

Dans son rapport spécial, la Cour des comptes note que le taux maximum de la participation étatique en faveur des projets des associations sans but lucratif, des fondations, des fabriques d'église, des communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat, des hospices civils ou des offices sociaux, est de 75 % du coût d'acquisition, d'études, de construction ou de rénovation pour les logements locatifs.

La Cour note que pour les sociétés de droit privé, contrairement aux autres promoteurs privés, les types d'investissement ainsi que les taux maxima des participations étatiques ne sont pas fixés au règlement grand-ducal.

Par ailleurs, les participations étatiques pour les logements locatifs sont plafonnées au taux maximum prévu par le règlement grand-ducal. La Cour constate par contre que le ministère applique désormais dans les conventions conclues avec les promoteurs un seuil maximal de 2 500 euros par mètre carré pour les aides aux coûts d'acquisition, d'études, de construction et de rénovation pour les logements locatifs, respectivement de 1 800 euros par mètre carré pour les frais d'acquisition de terrains, sans que les montants puissent dépasser les taux maxima fixés au règlement grand-ducal. Ce seuil est issu des mesures de restructurations budgétaires (« Zukunftspak ») prévues dans le cadre du projet de budget de l'exercice 2015.

En effet, la mesure n° 181 prévoit une baisse du plafond par mètre carré pour le subventionnement de projets de construction d'ensembles de logements. Ainsi, il se peut que le taux réel de la participation financière de l'Etat soit inférieur au taux maximum prévu par le règlement grand-ducal et que les promoteurs ne bénéficient par conséquent pas forcément des taux maxima annoncés. Il s'ensuit une contribution financière plus importante de la part des promoteurs.

D'après le Syvicol, la participation étatique maximale de 75 % n'est pas suffisante pour inciter les communes à créer des logements sociaux. En effet, les loyers perçus suivant le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 ne couvrent pas les dépenses d'investissement des communes. Par ailleurs, les seuils maxima par mètre carré ne prennent pas en compte le coût d'acquisition qui varie selon la situation géographique.

6.1. Budget relatif au programme de construction d'ensembles

Au budget de l'Etat, un volet important du budget des dépenses en capital du ministère du Logement est attribué aux participations aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable. Ainsi, le budget de l'exercice 2018 prévoit des participations se chiffrant à 108,5 millions d'euros, ce qui représente 63 % des dépenses en capital du ministère.

Ces participations étatiques sont prises en charge par plusieurs articles budgétaires qui ont la particularité d'être des crédits non-limitatifs et sans distinction d'exercice.

La Cour des comptes note l'augmentation constante des budgets du ministère du Logement en matière de participation financière dans le programme de construction d'ensembles. Le budget est passé de quelque 33 millions d'euros en 2008 à plus de 108 millions d'euros en 2018. La progression des montants budgétisés de 2008 à 2018 est de 75,3 millions d'euros, soit une hausse de 227 %. Cette augmentation va de pair avec une progression constante du nombre de projets repris au programme de construction d'ensembles.

La Cour note que jusqu'à l'exercice 2013, le budget des recettes et des dépenses de l'Etat comprenait pour chaque type de promoteur des articles budgétaires distincts pour les dépenses relatives aux logements subventionnés destinés à la vente et les dépenses relatives aux logements locatifs. Par contre, à partir de l'exercice 2014 cette distinction n'est plus faite de sorte que les budgets présentent uniquement un budget global par promoteur.

La Cour constate que malgré la distinction faite au programme de construction d'ensembles entre les logements destinés à la vente, les logements locatifs sociaux et les logements locatifs étudiants, au niveau budgétaire une telle distinction n'est pas possible.

La Cour recommande de mettre en place un suivi budgétaire pour chaque type de logement subventionné figurant au programme de construction d'ensembles.

6.2. Dépenses liées au programme de construction d'ensembles

En 2016, les dépenses liées au programme de construction d'ensembles se chiffrent à 51,8 millions d'euros. Ce montant est principalement réparti entre les communes (36,2 %), les établissements publics (Fonds du Logement et Fonds Syrdall) (31 %) et la SNHBM (23,6 %), représentant au total 47,1 millions d'euros pour ces promoteurs.

Les dépenses relatives aux logements sociaux locatifs sont principalement réparties entre les promoteurs publics. En effet, les communes, les établissements publics et la SNHBM représentent 95 % des dépenses, soit 31,5 millions d'euros.

La Cour constate que les promoteurs publics sont les principaux bénéficiaires des aides étatiques liées à la construction d'ensembles. Cependant, face à la pénurie de logements sociaux, la Cour recommande d'impliquer davantage les autres acteurs[3] dans la création de logements sociaux.

6.3. Consommation budgétaire

En comparant les montants budgétisés aux dépenses réelles liés au programme de construction d'ensembles, la Cour constate des écarts (budget non utilisé) sur quasiment toute la période considérée.

Tableau 1 : Consommation budgétaire liée au programme de constructions d'ensembles 2008 – 2016

Année	Budget	Dépenses	Consommation (en %)	Ecart
2008	33 209 188	16 487 543	49,6 %	-16 721 645
2009	32 634 315	20 987 901	64,3 %	-11 646 414
2010	21 883 428	26 812 066	122,5 %	4 928 638
2011	29 753 731	18 895 072	63,5 %	-10 858 659
2012	36 573 100	35 324 079	96,6 %	-1 249 021
2013	43 384 041	29 212 862	67,3 %	-14 171 179
2014	37 354 494	41 394 491	110,8 %	4 039 997
2015	52 234 976	39 057 295	74,8 %	-13 177 681
2016	78 120 200	51 821 985	66,3 %	-26 298 215
Total	**365 147 473**	**279 993 294**	**76,7 %**	**-85 154 179**

Sources : Comptes généraux ; Tableau : Cour des comptes

Concernant l'exercice 2016, la Cour constate des écarts entre les budgets et les dépenses pour tous les types de promoteurs. Ainsi, des 26,3 millions d'euros de budget non utilisé en 2016, 13,5 millions d'euros se rapportent aux communes. Pour le Fonds du Logement et la SNHBM, 6,1 millions d'euros respectivement 3,5 millions d'euros de budget n'ont pas été utilisés.

Par ailleurs, la Cour note que la SNHBM se limite à réaliser des projets dépassant 25 unités de logements. Or, en considérant les budgets non utilisés, la question se pose si la SNHBM ne devrait pas élargir sa stratégie à la réalisation de projets de moindre envergure afin de

3 Autres acteurs : associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant convenu une convention avec le Gouvernement, hospices civils ou offices sociaux, ainsi que sociétés de droit privé.

profiter au mieux des ressources financières disponibles. En effet, pour la période 2008 à 2016, le budget lié à la construction d'ensembles de la SNHBM se chiffre à 90,5 millions d'euros, tandis que la consommation budgétaire pour cette même période représente 65,61 millions d'euros, soit 72,5 % du budget.

Ainsi, la Cour constate une surestimation récurrente au niveau des montants budgétisés relatifs au programme de construction d'ensembles.

La Cour estime qu'une analyse périodique de l'état d'avancement des projets inscrits au programme de construction d'ensembles ainsi que de la consommation budgétaire serait appropriée.

6.4. Etablissement du programme de construction d'ensembles

Le premier règlement arrêtant le programme de construction d'ensembles date du 25 février 1980 et des mises à jour sont effectuées sur une base annuelle, voir biannuelle. Le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat est le dernier règlement en vigueur.

Le ministère du Logement a établi une procédure portant sur la réalisation d'ensembles de logements subventionnés, qui reprend les principales phases et étapes dans la réalisation des projets.

Les fonds sont libérés sur présentation de décomptes par le promoteur suivant les dispositions prévues dans la convention. La remise du décompte final donne lieu au versement du solde des subventions.

6.4.1. Répartition par type de logement

Au programme de construction d'ensembles distinction est faite entre trois types de projets, à savoir :
- les logements sociaux locatifs ;
- les logements étudiants ;
- les logements destinés à la vente.

Le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat, prévoit la réalisation de 4247 logements sociaux locatifs et de 5669 logements destinés à la vente. A titre comparatif, le règlement grand-ducal du 13 mars 2008 prévoyait la réalisation de 3107 logements sociaux locatifs et de 4821 logements destinés à la vente.

Depuis 2008, la Cour note une augmentation du nombre de logements locatifs (36,7 %) ainsi que du nombre de logements destinés à la vente (17,6 %) inscrits au programme de construction d'ensembles.

La Cour constate que les logements subventionnés destinés à la vente restent majoritaires, malgré l'offre insuffisante de logements sociaux locatifs.

Par ailleurs, la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit à l'article 17, point 2, que les participations de l'Etat ne sont accordées que si les projets comprennent au moins dix pour cent de logements locatifs, sauf dispense prévue au programme de construction d'ensembles.

Si le seuil avait été respecté, au moins 145 logements sociaux locatifs supplémentaires auraient été disponibles. Malgré la mise en place d'un dispositif permettant de favoriser la réalisation de logements sociaux locatifs, la Cour note que le ministère du Logement ne veille pas au respect dudit article.

Cependant, tel que précisé dans la loi, une dispense peut être prévue au programme de construction d'ensembles. **Or, la Cour constate l'absence de formalisation de telles dispenses.**

6.4.2. Analyse du type de logements par promoteur

Pour le programme de construction d'ensembles du 15 décembre 2017, la répartition des types de logements à réaliser est disparate suivant les promoteurs.

Sur les 4 236 logements à réaliser par la SNHBM, 82 % correspondent à des logements destinés à la vente et 18 % sont destinés à la location sociale. En date du 19 janvier 2015, le Conseil d'administration de la SNHBM a décidé de mettre en place une nouvelle stratégie qui consiste en la réalisation de 250 logements par an. La direction s'est fixé comme objectif qu'environ 20 % de ces logements soient destinés à la location.

Sur les 3 577 logements à réaliser par le Fonds du Logement, le logement social locatif reste prépondérant avec 57 % des logements à réaliser, alors que 39 % correspondent à des logements destinés à la vente. Les 4 % restants concernent des logements étudiants.

Sur les 2 262 logements à réaliser par les communes, 48 % des logements sont destinés à la location sociale, 36 % sont destinés à la vente et 16 % aux logements étudiants.

Les projets des sociétés de droit privé inscrits au programme de construction d'ensembles se limitent à la réalisation de logements étudiants. Pour ce qui est de l'implication des sociétés de droit privé, la Cour renvoie à la section portant sur l'implication de l'initiative privée.

6.4.3. Etat d'avancement des projets du programme de construction d'ensembles

La Cour a analysé l'état d'avancement d'un certain nombre de projets à réaliser par les communes et figurant au programme de construction d'ensembles du 8 juillet 2017.

La Cour constate que de nombreux logements figurent encore au programme de construction d'ensembles, alors que les projets sont terminés et par conséquent ne représentent pas de nouveaux logements qui seront créés. De plus, 259 logements n'ont pas encore été entamés et ne seront probablement pas disponibles à court terme.

Dans ce contexte, la Cour constate que le nombre de logements à réaliser est biaisé par des projets finalisés, mais qui figurent toujours au programme de construction d'ensembles et qui peuvent ainsi être confondus avec des projets encore à réaliser.

Afin d'éviter que des projets finalisés, mais non soldés soient maintenus de manière prolongée au programme de construction d'ensembles, la Cour estime que les conventions conclues entre l'Etat et les promoteurs devraient prévoir des délais à respecter, notamment pour la transmission des décomptes finaux.

La Cour recommande que le ministère du Logement se dote des outils nécessaires afin d'avoir une vue globale des projets, notamment en matière de consommation financière, d'état d'avancement et de réalisation effective de logements.

Finalement, la Cour note que le programme de construction d'ensembles de 2017 comprend également 220 logements à réaliser par le **Fonds Syrdall**. Or, ce projet a été inscrit une première fois au programme de construction d'ensembles en 1996, et a depuis été inclus dans toutes les mises à jour du programme. Tel qu'expliqué par le ministère du Logement, ce projet rencontre des difficultés liées à l'acquisition de terrains manquants, voire même d'expropriation. A ce sujet, la Cour renvoie également à ses constatations et recommandations faites dans son rapport spécial sur les établissements publics 2013. La Cour constate que **l'inclusion de ces projets au programme de construction d'ensembles fausse le nombre de logements à réaliser**.

6.4.4. Identification des nouveaux projets ajoutés au programme de construction d'ensembles depuis 2014

En comparant les projets figurant au programme de construction d'ensembles du 21 octobre 2014 à celui du 8 juillet 2017, la Cour a identifié 222 nouveaux projets portant sur des logements sociaux locatifs, soit 55,3 % des projets figurant au programme de construction d'ensembles.

Bien que le nombre de nouveaux projets ajoutés pendant la période 2014 à 2017 soit important, 44,7 % sont des projets antérieurs à 2014, donc des projets toujours en attente de réalisation ou de finalisation.

Le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat porte sur un ajout global de 18 nouveaux projets pour un total de 149 unités, dont 58 seront destinées à la vente et 91 unités à la location.

6.5. Projets réalisés

La Cour a procédé à une analyse des projets réalisés et ayant bénéficié des aides à la construction d'ensembles.
Pour la période 2008 à 2016, 3 032 logements réalisés ont bénéficié des aides étatiques liées à la construction d'ensembles. Ceux-ci sont répartis comme suit :

- 665 logements étudiants ;
- 894 logements sociaux locatifs ;
- 1 473 logements destinés à la vente.

En faisant abstraction des logements étudiants, 2 367 logements ont été réalisés pendant la période 2008 à 2016, dont seulement 37,8 % de logements sociaux locatifs.

La Cour tient à préciser que le nombre total de logements inscrits au programme de construction d'ensembles représente une projection des logements à construire, mais que **des écarts considérables peuvent être constatés par rapport aux projets effectivement réalisés. La Cour constate qu'une augmentation du nombre de logements inscrits au programme ne va pas forcément de pair avec une augmentation des logements effectivement réalisés.**

La Cour constate que la réalisation de logements étudiants connait l'augmentation la plus importante. En effet, 547 logements étudiants ont été réalisés en 2015 et 2016, ce qui correspond à 82,3 % des 665 logements étudiants réalisés entre 2008 et 2016.

Concernant la réalisation de logements sociaux locatifs, la tendance n'est pas la même.

En analysant en détail les réalisations de logements sociaux locatifs de 2016, la Cour constate que sur les 113 unités, 86 ont été réalisées par les communes (76,1 %), 17 par le Fonds du Logement (15 %), et 10 par les promoteurs privés (8,8 %). La Cour constate que pour 2016, la SNHBM n'a réalisé aucun logement social locatif.

Pour ce qui est de la réalisation de logements destinés à la vente, celle-ci est restée plus ou moins constante au cours de la période 2008 à 2016, mais avec une baisse considérable en 2016. Par ailleurs, 2016 fut la seule année de la période où le nombre de logements destinés à la vente est resté en-dessous du nombre de logements sociaux locatifs.

6.6. Constatations et recommandations principales relatives au programme de construction d'ensembles

Tout d'abord, la Cour constate que les taux maxima pour les aides à la construction d'ensembles tels qu'ils sont prévus au règlement grand-ducal sont plafonnés à un seuil en euros accordé par mètre carré. **Il s'ensuit que le taux réel de la subvention accordée par le ministère du Logement peut être inférieur au taux fixé au règlement grand-ducal.**

Par la suite, la Cour constate l'augmentation constante des budgets alloués au ministère du Logement en vue de la participation financière de l'Etat dans le programme de construction d'ensembles. Bien que cette augmentation aille de pair avec une progression du nombre de projets à réaliser inscrits au programme de construction d'ensembles, **la Cour constate que cette progression n'est pas proportionnelle à l'augmentation du budget.**

De plus, la Cour constate une **surestimation récurrente** du budget relatif au programme de construction d'ensembles qui se traduit par d'importants budgets non utilisés au cours de presque toute la période de contrôle.

La Cour recommande au ministère d'analyser les raisons de ces écarts budgétaires. En effet, de l'avis de la Cour, les importantes augmentations budgétaires constatées depuis 2016 ne pourront pas produire les effets escomptés si les moyens pour mettre en œuvre le budget font défaut. Ainsi, le budget devrait être fixé par rapport à des objectifs réalisables en tenant compte des ressources foncières et humaines disponibles.

Par ailleurs, la Cour constate que depuis l'exercice 2014 le budget ne fait plus aucune différence entre les dépenses prévues pour les logements destinés à la vente et celles prévues pour les logements sociaux locatifs. Il s'ensuit que ni le ministère du Logement ni la Cour n'ont pu isoler les dépenses affectées aux ventes de celles affectées aux locations. **Dès lors, la Cour recommande de mettre en place un suivi budgétaire pour chaque type de logement subventionné dans le cadre du programme de construction d'ensembles.**

Concernant la répartition des dépenses liées au programme de construction d'ensembles, la Cour constate que 95 % de celles-ci sont destinées aux promoteurs publics pour la réalisation de logements sociaux locatifs. De l'avis de la Cour, cet indicateur montre un manque d'implication d'autres acteurs et elle **recommande au ministère d'élaborer de nouvelles pistes en vue d'améliorer la participation des promoteurs privés dans la réalisation de logements sociaux locatifs.**

Pour ce qui est de la répartition entre projets destinés à la location et projets destinés à la vente, la Cour ne constate aucune variation significative en faveur des logements sociaux locatifs et ceci malgré le fait de l'insuffisance de l'offre de ce type de logement. Par ailleurs, la Cour se doit de constater le **non-respect de la disposition légale prévoyant la réalisation de 10 % de logements sociaux locatifs par projet.** Bien que des dispenses

ministérielles puissent être accordées, force est de constater que celles-ci ne sont pas formalisées.

Pour les projets figurant au programme de construction d'ensembles, la Cour constate que ce dernier n'inclut pas l'état d'avancement des projets**. La Cour recommande au ministère du Logement de se doter d'un outil de suivi afin d'être en mesure d'avoir une vue globale des projets et ceci d'un point de vue de la consommation budgétaire, de l'état d'avancement et de la réalisation effective de logements.** De l'avis de la Cour, cet outil de suivi aurait également l'avantage d'isoler les projets déjà finalisés et figurant encore au programme de construction d'ensembles. Ainsi, le nombre total d'unités de logements inscrits au programme ne serait pas biaisé par les projets finalisés. En outre, la Cour recommande que les conventions conclues entre l'Etat et les promoteurs reprennent des délais à respecter, notamment pour la transmission des décomptes finaux.

Au vu de ce qui précède, **la Cour est d'avis que des adaptations au niveau du programme de construction d'ensembles s'avèrent nécessaires.** De plus, ledit programme devrait être intégré dans une stratégie coordonnée afin d'améliorer les résultats en matière de réalisation de logements sociaux.

7. Autres mesures et instruments en matière de logements sociaux

Hormis le programme de construction d'ensembles, d'autres mesures et instruments pouvant favoriser la réalisation de logements sociaux ont été identifiés. Certains de ces éléments sont liés au logement en général sans pour autant faire partie intégrante d'une stratégie coordonnée en matière de réalisation de logements sociaux.

7.1. Mobilisation de terrains à bâtir

Dans ce qui suit, la Cour examine les mesures liées à la mobilisation de terrains à bâtir.

7.1.1. Le potentiel foncier

L'Observatoire de l'Habitat est en charge d'analyser le potentiel foncier en effectuant un recensement des terrains disponibles à l'habitat. Afin de déterminer le potentiel foncier destiné à l'habitat, l'Observatoire de l'Habitat considère l'intégralité de la superficie disponible localisée en zone d'habitation et 75 % de la superficie localisée en zone mixte d'un plan d'aménagement général (PAG).

Au total 75,58 % du potentiel foncier sont entre les mains de personnes physiques et 16,26 % sont détenus par des personnes morales. Uniquement 7,83 % (213 hectares) du potentiel foncier est détenu par les acteurs publics (communes ou syndicats de communes, Fonds et Etat), dont la majorité se trouve entre les mains des communes et des syndicats de communes (160 hectares). Les terrains en possession de l'Etat et des différents Fonds publics sont très limités (1,95 % correspondant à 53 hectares). Suivant l'Observatoire de l'Habitat, le potentiel foncier de la SNHBM serait inclus au niveau des personnes morales. **A ce sujet, la Cour recommande d'identifier le potentiel foncier de la SNHBM et de l'inclure au niveau des acteurs publics.**

La Cour note que les acteurs publics ne détiennent que 5,52 % des terrains « Baulücken », ce qui correspond à une surface de 55 hectares. Au vu de ce qui précède, **la Cour constate que la marge de manœuvre en matière de réalisation de logements sociaux locatifs sur ce type de terrain est limitée.**

7.1.2. Le potentiel foncier comparé au besoin en logements

Pour ce qui est du logement en général, l'étude du STATEC datant de septembre 2011 table sur un besoin en logements nouveaux pour la période 2010 à 2030 de presque 130 000 logements. Pour satisfaire la demande en logements, il faudrait donc construire en moyenne 6 500 logements par an.[4]

Par ailleurs, dans une étude de septembre 2011 portant sur la mesure de la densité de construction de logements sur les terrains consommés entre 2004 et 2007, l'Observatoire de l'Habitat conclut que la densité résidentielle moyenne est de 19,46 logements par hectare.
Par contre, une seconde étude publiée en septembre 2013 conclut que la densité résidentielle moyenne sur les terrains consommés entre 2004 et 2010 est de 32,2 logements par hectare. Selon l'Observatoire de l'Habitat, cette augmentation serait due à un accroissement substantiel de la construction d'appartements.

Si 30 000 logements sociaux manquent, le potentiel foncier invoqué au 1er scénario suffirait à peine pour satisfaire la demande en logements sociaux. Suivant le deuxième scénario (32,2 logements par hectare), la Cour constate que la demande en logements sociaux absorberait environ 1 479 hectares de terrains ce qui correspond à 54 % du potentiel foncier.

Complémentairement au potentiel foncier, l'Observatoire de l'Habitat a recensé pour 2013 des surfaces pour un total de quelque 1 197 hectares qui correspondent à des zones de réserves pour lesquelles l'affectation future n'a pas été précisée.

La Cour constate que les zones de réserves constituent des ressources complémentaires importantes pouvant favoriser la mobilisation de terrains à bâtir ainsi que la création de logements nouveaux et donc implicitement la création de logements sociaux locatifs.

7.1.3. La réserve foncière des promoteurs publics

La Cour a analysé la réserve foncière des promoteurs publics, à savoir le Fonds du Logement et la SNHBM.

Selon la Cour, il importe que le Fonds se dote d'un outil de gestion afin de cartographier sa réserve foncière en vue d'assurer une mobilisation efficace des terrains à bâtir.

Suivant l'analyse de la réserve foncière de la SNHBM et du Fonds du Logement, il en ressort que ces deux promoteurs détiennent ensemble une réserve foncière de quelque 124 hectares. La majeure partie est détenue par la SNHBM avec 76 % de ladite réserve.

Les terrains mobilisables à court terme ainsi que les terrains pour lesquels des PAP ont été approuvés représentent 53,66 hectares ce qui correspond à environ 43 % de la réserve foncière. La Cour constate cependant que le Fonds du Logement ne détient aucun terrain mobilisable à court terme.

Concernant les terrains mobilisables à moyen et à long terme, ceux-ci représentent 31,61 hectares ce qui correspond à environ 26 % de l'ensemble de la réserve foncière.

---

4 Comme précisé au point 5.1., cette étude était basée sur un taux de croissance de la population de 1,1 % par an entre 2010 et 2030, alors que le taux observé depuis 2010 dépasse les 2 %. Il s'ensuit que le besoin réel en logements est actuellement supérieur aux projections du STATEC.

7.1.4. Simplification administrative

La loi du 3 mars 2017 dite Omnibus portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit plusieurs mesures visant la simplification administrative et la réduction des charges administratives. Tenant compte du caractère récent de cette loi, la Cour recommande aux autorités compétentes d'analyser ultérieurement si les mesures y prévues produisent les effets escomptés.

D'autre part, l'arrêté grand-ducal du 25 avril 2013 a créé la Cellule de facilitation relative aux autorisations dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement. Dans le cadre de l'exécution de ses missions, la Cellule peut apporter une plus-value en termes de coordination des procédures. En effet, ses recommandations à l'encontre des acteurs concernés ont comme objectif de simplifier les procédures.

D'après le ministère du Logement, la Cellule est peu connue par les acteurs concernés. Ceci est d'ailleurs confirmé par les communes consultées.

Partant, la Cour recommande de promouvoir les activités de la Cellule et d'encourager son utilisation.

7.1.5. Programme national « Baulücken »

Une des mesures énumérées par le ministère du Logement pouvant favoriser la réalisation de logements sociaux est le programme national « Baulücken ».
Ainsi, suivant le programme, une lacune dans le tissu urbain existant (« Baulücke ») est un terrain qui cumulativement répond à plusieurs conditions permettant d'y réaliser des logements dans un délai raisonnable.

La Cour constate :
- qu'à ce jour, pour aucune commune un plan directeur « Baulücken » n'a été élaboré tel que prévu dans une présentation du ministère du Logement du 11 mai 2015. Suivant le ministère, ceci serait dû au fait qu'une grande majorité des communes n'a pas encore validé les informations les concernant qui ont été mises à disposition par l'Administration du Cadastre et de la Topographie ;
- qu'aucune initiative privée sur des terrains « Baulücken » n'a encore vu le jour ;
- qu'une stratégie afin de s'assurer qu'au moins 30 % des logements réalisés soient réservés à des logements à coût modéré fait défaut (Conseil de gouvernement du 4 juillet 2014) ;
- qu'une stratégie afin de s'assurer que l'accent soit mis sur la création de logements destinés à la location fait défaut (présentation du ministère du Logement du 11 mai 2015) ;
- que le ministère du Logement n'a effectué aucun suivi concernant les outils de sensibilisation mis à disposition des administrations communales.

La Cour en conclut que le programme national « Baulücken », présenté en 2015, peine à produire les effets escomptés, à savoir la mobilisation de terrains constructibles.

La Cour recommande dès lors d'examiner les possibilités en vue d'une participation active des communes dans le programme national « Baulücken ». Selon la Cour, de telles incitations pourraient par exemple être prévues dans le cadre du pacte logement 2.0.

7.1.6. Le droit de préemption

Le droit de préemption a été introduit avec la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes *« afin de mettre les instances*

publiques en mesure de se constituer des réserves foncières leur permettant d'agir en cas de besoin sur l'offre du marché foncier »[5].

Ladite loi a été modifiée par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » qui prévoit un élargissement et des précisions quant aux biens soumis au droit de préemption.

7.1.6.1. Suivi du droit de préemption

Dans le cadre du pacte logement, des monitorings ont été réalisés en 2011, 2015 et 2018, incluant entre autres un suivi du droit de préemption.

Bien que l'offre de terrains pour lesquels un droit de préemption peut être exercé soit en augmentation, la Cour constate que cette augmentation ne va pas de pair avec une hausse des terrains acquis par les pouvoirs préemptants.

La loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » prévoit un élargissement du droit de préemption des communes. Cependant, certaines communes préfèrent ne pas exercer leur droit de préemption au motif que les projets des promoteurs privés se trouveraient déjà à un stade avancé. D'autres communes ne disposeraient pas du budget nécessaire ou ne souhaiteraient pas constituer une réserve foncière.

Par ailleurs, selon les informations du ministère du Logement, entre 2009 et 2016 uniquement treize communes ont eu recours à l'exercice de leur droit de préemption.

La Cour recommande au ministère du Logement d'analyser les raisons pour lesquelles si peu de communes ont eu recours à cette mesure et de se concerter avec les acteurs publics afin d'augmenter le taux de recours au droit de préemption.

7.1.6.2. Analyse du droit de préemption exercé par le Fonds du Logement

D'une part, la Cour a passé en revue l'ensemble des terrains pour lesquels le Fonds du Logement a renoncé à son droit de préemption et ceci pour la période 2009 à 2017.

La Cour a relevé qu'au cours de cette période au total 732 parcelles ont été proposées au Fonds du Logement, mais que celui-ci a renoncé à l'exercice de son droit de préemption pour 712 parcelles, ce qui correspond à une surface globale de quelque 147 hectares.

La Cour constate qu'entre 2009 et 2017, l'exercice du droit de préemption a permis au Fonds du Logement d'acquérir uniquement 20 parcelles pour une surface totale de quelque 16 hectares. S'ajoute que parmi ces 20 parcelles, l'acquisition de 4 parcelles d'une contenance totale de quelque 10 hectares n'est pas encore définitive du fait d'affaires juridiques en cours, de sorte que pour l'instant uniquement 6 hectares de terrains sont théoriquement exploitables.

Par ailleurs, la Cour constate que pour les exercices 2012 à 2015, le Fonds du Logement n'a acquis aucun terrain malgré le fait qu'au cours de cette période 342 parcelles d'une contenance totale de quelque 66 hectares étaient soumises au droit de préemption.

De manière générale, la Cour constate que pour la période 2009 à 2017 le Fonds du Logement n'a exercé son droit de préemption que pour 2,73 % des parcelles qui lui ont été proposées et qu'aucun logement n'a pu être réalisé sur les parcelles acquises depuis l'entrée en vigueur dudit droit en 2008. En effet, ce n'est qu'en 2020 que le Fonds estime

5 Projet de loi n° 5696 : Rapport de la commission des classes moyennes, du tourisme et du logement

entamer la construction sur 10 parcelles, alors que pour les 10 parcelles restantes aucune date de début de construction ne peut être avancée.

Il s'ensuit que le droit de préemption est peu utilisé par le Fonds du Logement pour atteindre une mobilisation accrue des terrains à bâtir.

7.1.7. « Baulandvertrag »

Le Gouvernement a déposé le projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.
S'agissant actuellement d'un projet de loi, la Cour n'entend pas se prononcer sur cette mesure et notamment sur l'impact éventuel en matière de logement social. La Cour a néanmoins repris le « Baulandvertrag » dans le cadre du présent rapport étant donné que le ministère du Logement a identifié cette mesure comme étant liée au logement social.

7.1.8. Mesures fiscales

La Cour des comptes constate que le programme gouvernemental prévoit la réforme de l'impôt foncier.

La mise en œuvre de la « Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 » adoptée par le Gouvernement en date du 14 mars 2013, reprend l'objectif d'inciter les communes à mettre en œuvre la taxe annuelle spécifique qui leur permet de percevoir un impôt sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation (impôt foncier B6). Selon les informations reçues par le ministère du Logement, en 2017 au total 80 communes ont prélevé l'impôt foncier B6.

En plus de l'impôt foncier, la loi modifiée du 22 octobre 2008 relative au pacte logement prévoit la possibilité pour les communes de percevoir une taxe d'inoccupation sur des immeubles bâtis destinés au logement et une taxe de non-affectation à la construction sur les terrains à bâtir. Selon les informations du ministère du Logement, uniquement huit conseils communaux ont adopté la taxe d'inoccupation et deux la taxe de non-affectation à la construction.

La Cour n'a pas approfondi les analyses sur les mesures fiscales, celles-ci n'ayant qu'un impact indirect sur la réalisation de logements sociaux.

7.1.9. Plan directeur sectoriel « Logement »

La loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire prévoit la mise en œuvre de plans directeurs sectoriels. Par ailleurs, il est précisé que les projets de plans directeurs sectoriels sont soumis à une phase consultative et qu'ils sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal.

Suivant le ministère du Logement, le nouveau plan directeur sectoriel « Logement » devrait prévoir des parcelles supplémentaires dédiées à la construction de logements en général sans pour autant faire une distinction spécifique concernant les parcelles qui seraient dédiées à la construction de logements sociaux.

7.2. Dynamisation de la création de logements sociaux

La Cour a examiné les mesures liées à la dynamisation de la création de logements sociaux.

7.2.1. La loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes

La loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes a pour objectif d'augmenter l'offre de logements et de réduire le coût du foncier. A cet effet, l'Etat et les communes se sont engagés à unir leurs efforts afin d'atteindre ledit objectif.
La Cour a examiné les éléments de ladite loi qui pourraient avoir un impact sur la réalisation de logements sociaux locatifs.

7.2.1.1. Le pacte logement

La Cour constate que les conventions « pacte logement » prévoient la réalisation de logements à coût modéré pour les projets d'une certaine envergure, mais qu'aucune disposition ne prévoit la réalisation de logements sociaux locatifs.

D'ailleurs, la mise en œuvre de la « Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 » adoptée par le Gouvernement en date du 14 mars 2013, reprend l'objectif d'augmenter l'offre de logements sociaux et de favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes.

En effet, la loi SRU (loi française du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain) a créé l'obligation pour les communes d'une agglomération d'avoir, sous certaines conditions, au moins 25 % de logements sociaux locatifs parmi leurs résidences principales et ceci à l'horizon 2025.

La Cour relève que l'objectif de la fixation de quotas par commune n'est plus d'actualité.

7.2.1.2. Surface à dédier à la réalisation de logements à coût modéré

La loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes modifie la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain en ce sens que *« pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10 % de la surface du terrain à bâtir net ou 10 % des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi »*.

La Cour constate que dans le cadre de la présente loi, une définition du terme « logement à coût modéré » fait défaut.

L'absence d'une telle définition risque en effet de poser des problèmes à différents niveaux.

La Cour recommande :
- **une définition cohérente du terme « logement à coût modéré » ;**
- **que le ministère du Logement prenne en considération la possibilité que les sociétés de droit privé s'associent aux promoteurs publics pour la réalisation des 10 % à dédier à la réalisation de logements à coût modéré.** Ceci aurait comme avantage, d'une part, que les logements pourraient bénéficier de subventions dans le cadre du

programme de construction d'ensembles de sorte qu'ils pourraient réellement être considérés comme logements à coût modéré et, d'autre part, que l'accent pourrait davantage être mis sur la création de logements sociaux locatifs.

- **qu'afin de favoriser la création de logements sociaux locatifs, les logements à coût modéré ne soient pas exclusivement destinés aux personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition et donc in fine aux logements destinés à la vente, mais également aux personnes répondant aux conditions d'admission d'un logement social locatif prévues au règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 ;**
- **de prévoir un mécanisme de contrôle et de sanction envers les promoteurs qui ne respectent pas les obligations légales.**

A noter que la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain a modifié la base légale précitée. Dorénavant, *« pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré (…) »*.

Suivant le ministère du Logement ce changement permet de raisonner en termes d'unités de logements. **La Cour constate par contre que le ministère du Logement ne peut pas se prononcer sur le fait si la modification de cette disposition permet d'augmenter le nombre de logements à coût modéré à réaliser.**

La Cour recommande d'analyser l'impact de cette modification dans le cadre d'un prochain monitoring du pacte logement.

Par ailleurs, le pacte logement sous sa forme actuelle vient à échéance en 2021. En novembre 2015, le ministre du Logement, le ministre de l'Intérieur et le président du Syvicol[6] ont signé une déclaration d'intention en vue de l'élaboration d'un nouveau concept du pacte logement. La Cour recommande que le groupe de travail prenne également en considération les constatations et recommandations formulées aux points 7.2.1.1. « Le pacte logement » et 7.2.1.2. « Surface à dédier à la réalisation de logements à coût modéré » du rapport de la Cour des comptes.

7.2.2. Le paquet logement

En avril 2011, le ministère du Logement a présenté le « paquet logement ». La Cour constate que certaines mesures dudit paquet ont été réalisées, alors que le paquet logement n'a jamais fait l'objet d'une procédure législative.

La Cour estime que des réflexions sur certaines mesures abandonnées mériteraient d'être approfondies, notamment celle de la participation dans des sociétés coopératives immobilières qui permettrait aux personnes physiques de devenir propriétaire de leur propre logement.

7.2.3. Implication de l'initiative privée dans la construction de logements sociaux

Suivant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, l'Etat est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative des promoteurs privés en vue de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Le programme gouvernemental prévoit l'implication de l'initiative privée dans la construction de logements sociaux.

6 Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Actuellement l'initiative privée[7] se limite à quelques conventions signées entre l'Etat et des sociétés de droit privé et ceci uniquement pour des logements d'étudiants et qu'aucune convention n'a été signée en vue de la réalisation de logements subventionnés destinés à la location ou à la vente.

La Cour constate également que pour les sociétés de droit privé, contrairement aux autres promoteurs privés, les types d'investissement ainsi que les taux maxima des participations étatiques ne sont pas fixés dans le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat.

La Cour recommande au ministère du Logement de préciser les types d'investissement et les taux maxima dans la réglementation.

La Cour recommande au ministère d'approfondir les réflexions afin d'étendre l'implication des sociétés de droit privé et de rendre ce modèle plus attractif pour ces dernières.

De plus, la Cour se pose la question si la promotion des sociétés d'impact sociétales pourrait contribuer à cet objectif. Selon la Cour, si les sociétés d'impact sociétal pouvaient également bénéficier des participations financières de l'Etat dans le cadre du programme de construction d'ensembles, elles pourraient activement contribuer à la réalisation de logements subventionnés destinés à la location et à la vente.

7.2.4. Implication des communes en matière de logements sociaux

Le programme gouvernemental 2013 prévoit également de faciliter l'accès aux fonds nécessaires et de mettre en place une structure de conseil pour le support des communes dans la mise en œuvre de leurs projets de réalisation de logements sociaux.

Suivant le ministère du Logement, les différentes mesures en place pour favoriser la réalisation des projets de logements sociaux ne sont souvent pas connues par les communes.

La Cour recommande que le ministère du Logement se dote d'une structure lui permettant d'agir en tant que facilitateur pour la création de logements subventionnés. Celle-ci devrait aller au-delà de l'information sur les participations étatiques et devrait supporter les communes en matière de planification, de gestion et d'exécution de projets de construction.

7.2.5. Promotion et élargissement des activités de la gestion locative sociale

La loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 prévoit une exonération d'impôt de 50 % des revenus locatifs en faveur des propriétaires privés qui mettent leur logement à disposition de la gestion locative sociale. En date du 31 octobre 2017, 13 organismes[8] œuvrant dans la gestion locative sociale sont conventionnés avec le

7 La Cour entend par initiative privée l'implication des sociétés de droit privé dans la réalisation de logements sociaux locatifs.

8 Fondation pour l'accès au logement (FAL), Fondation Caritas, Stëmm vun der Strooss asbl, Wunnéngshëllef asbl, Fondation Maison de la porte ouverte (FMPO), Télos éducation asbl, Syndicat intercommunal Kordall (SIKOR), Ville de Diekirch, Office social NORDSTAD, Office social commun de Bettembourg, Frisange et Roeser, Syndicat intercommunal « De Réidener Kanton », Office social Dudelange, Office social Mersch

ministère du Logement. En 2016, la participation financière accordée par le ministère du Logement aux organismes de la gestion locative sociale s'élevait à 460 669 euros.[9]

La Cour note cependant que la participation aux frais de gestion à raison d'un montant maximal de 100 euros par mois et par logement n'est accordée par le ministère du Logement que si le loyer ne dépasse pas les deux tiers du barème de l'Observatoire de l'Habitat[10] et 10 euros par mètre carré.

Dans ce contexte, la Fondation pour l'Accès au Logement note que cette limite de 10 euros par mètre carré s'avère trop contraignante. De plus, avec un seuil de 10 euros par mètre carré, le loyer payé par l'AIS au propriétaire privé ne peut pas dépasser 500 euros par mois pour les logements de petite taille, ce qui a pour conséquence de limiter le nombre de logements mis à disposition par l'AIS.

7.2.6. Evaluation des activités des promoteurs publics

Selon le programme gouvernemental 2013 *« le gouvernement fera une évaluation des activités du Fonds du Logement et de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) et en tirera les conclusions matérielles et structurelles nécessaires. (…) ».*

Suite à l'audit du Fonds du Logement, dont les résultats ont été publiés en 2015, le Fonds a été réorganisé. Sa réforme fait l'objet de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

Par ailleurs, la Cour constate que la stratégie du Fonds se résume à la ligne directrice émise par le ministère du Logement qui prévoit qu'un tiers des réalisations est destiné à la vente subventionnée et deux tiers à la location sociale. Cette stratégie est issue d'entretiens entre le ministère du Logement et le Fonds du Logement, mais ne fait pas l'objet d'un document officiel. Il en est de même pour les objectifs de réalisation annuelle de logements.

La Cour recommande d'acter la stratégie ainsi que les objectifs de réalisation annuelle et de mettre en place des indicateurs de performance.

Concernant la SNHBM, celle-ci s'est dotée en date du 19 janvier 2015 d'une nouvelle stratégie qui prévoit la réalisation annuelle de 250 logements. Afin de pouvoir atteindre cet objectif, la SNHBM a procédé, d'une part, à une augmentation de capital et d'autre part à une augmentation considérable du personnel. Les résultats de l'évaluation de la SNHBM n'ont pas encore été présentés.

7.2.7. Subvention de loyer

Afin d'augmenter le taux de recours de la population cible à la subvention de loyer, le taux d'effort minimal pour être éligible à une subvention de loyer a été réduit de 33 % à 25 %. De plus, les transferts sociaux sont exclus du revenu du ménage demandeur. Ces modifications sont entrées en vigueur en date du 1er janvier 2018.

9 Source : rapport d'activités du ministère du Logement 2016

10 Les indicateurs des prix proposés à la location sont périodiquement calculés par l'Observatoire de l'Habitat

7.3. Constatations et recommandations principales relatives aux autres mesures et instruments en matière de logements sociaux

La Cour note qu'en 2013 uniquement 7,83 % des terrains à bâtir étaient détenus par les acteurs publics.

La Cour constate que le potentiel foncier n'est guère suffisant pour satisfaire le besoin en logements.

Concernant la réserve foncière du Fonds du Logement et de la SNHBM, la Cour constate qu'environ 31 % de ladite réserve est constituée de terrains hors périmètre pour le logement et que le Fonds du Logement ne détient actuellement aucun terrain mobilisable à court terme ni de terrains pour lesquels des PAP ont été approuvés.

Par ailleurs, la Cour constate que la Cellule de facilitation relative aux autorisations dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement est peu connue par les acteurs concernés et recommande de promouvoir ses activités.

Au sujet du programme national « Baulücken », la Cour constate que le programme, présenté en 2015, peine à produire les effets escomptés et recommande l'introduction de mesures incitatives envers les communes.

Par ailleurs, la Cour note que le Gouvernement ainsi que le ministère du Logement ont exprimé la volonté que des logements à coût modéré ainsi que des logements destinés à la location soient réalisés dans le cadre dudit programme. La Cour constate par contre qu'une stratégie en la matière fait défaut.

D'autre part, la Cour constate que jusqu'à présent le droit de préemption a été peu utilisé par les pouvoirs préemptants. Il n'a donc pas permis de contribuer à une mobilisation accrue de terrains à bâtir.

Concernant la dynamisation de la création de logements sociaux, la Cour regrette qu'aucune disposition du pacte logement ne prévoie la réalisation de logements sociaux locatifs.

Par la suite, la Cour a passé en revue la mesure issue du pacte logement prévoyant la réalisation de logements à coût modéré dans le cadre de PAP dépassant une certaine envergure. La Cour constate qu'il s'agit principalement d'une mesure destinée aux logements prévus pour la vente et non d'une mesure favorisant la réalisation de logements sociaux locatifs. **Ainsi, la Cour recommande au ministère du Logement de prendre en considération la possibilité que les sociétés de droit privé s'associent aux promoteurs publics pour que ceux-ci réalisent les 10 % à dédier à la réalisation de logements à coût modéré.**

Bien que certaines mesures du paquet logement aient été réalisées, la Cour constate qu'il n'a jamais fait l'objet d'une procédure législative et qu'il a été abandonné. La Cour recommande néanmoins au ministère du Logement d'approfondir les réflexions au sujet de certaines mesures qui n'ont pas été réalisées. La Cour évoque dans ce contexte l'exemple de la participation de personnes physiques dans des sociétés coopératives immobilières.

La législation prévoit la participation financière de l'Etat aux projets initiés par les promoteurs privés, dont les sociétés de droit privé, en vue de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Néanmoins, la Cour se

doit de constater que le recours des sociétés de droit privé aux aides à la construction d'ensembles se limite à quelques conventions signées entre l'Etat et lesdites sociétés et ceci que pour des logements étudiants. **Dès lors, la Cour recommande d'approfondir les réflexions afin d'étendre l'implication des sociétés de droit privé et de rendre ce modèle plus attractif pour ces dernières. De plus, la Cour recommande au ministère de prendre en considération d'autres pistes ayant comme finalité une meilleure implication de l'initiative privée.**

La Cour constate que la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes prévoit pour chaque commune une dotation maximale de 1 500 euros par logement social locatif. Selon l'avis de la Cour, le seuil de ce montant n'incitera pas les responsables communaux à s'investir davantage dans la construction de logements sociaux locatifs.

La Cour constate qu'une structure dédiée au conseil des communes n'a pas été mise en place et recommande que le ministère du Logement se dote d'une telle structure lui permettant d'agir en tant que facilitateur pour la création de logements subventionnés.

Concernant la gestion locative sociale, la Cour soulève les propos avancés par la Fondation pour l'Accès au Logement, à savoir une limite trop contraignante pour bénéficier de la participation de l'Etat (loyer inférieur à 10 euros par mètre carré).

Pour ce qui est du Fonds du Logement, la Cour constate que sa stratégie n'est pas actée dans un document officiel et qu'il ne s'est pas fixé d'objectifs de réalisations annuelles de logements. Ainsi, la Cour recommande que la stratégie soit actée et que des objectifs de réalisations et des indicateurs de performance soient mis en place.

La prise de position du ministère du Logement

La prise de position ministérielle date du 26 octobre 2018. La prise de position complète figure dans le rapport de la Cour des comptes.

Discussion / Echange de vues

Un représentant du groupe parlementaire LSAP regrette que le rapport spécial de la Cour des comptes n'ait pas été disponible au moment du débat d'orientation du 1er mars 2018. L'orateur constate que la plupart des recommandations de la Cour des comptes portent sur les instances publiques. A son avis, le document néglige cependant le fait que des sociétés privées bénéficient d'aides publiques, mais ne respectent pas les règlements concernant la limitation des loyers dans des constructions d'ensembles. Si le règlement est dépassé et si les loyers ne correspondent plus à la réalité, il faut adapter la base légale.

L'orateur note en outre que les communes ne reçoivent pas seulement les 1 500 euros par logement social locatif (tels que prévus par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes), mais aussi un subventionnement des constructions d'ensembles et des infrastructures publiques.
M. le Président de la Cour des comptes répond que la Cour des comptes n'a pas souhaité publier son rapport dans les six mois précédant les élections législatives. La Cour a eu des entretiens avec plusieurs communes et avec le Syvicol. Le champ de contrôle de la Cour ne s'étend pas aux communes. Suite aux réactions du Ministère, la Cour a jugé utile de rappeler

ses missions et son champ de contrôle (bonne gestion financière, contrôle de la légalité, contrôle de la régularité de dépenses publiques).

Un autre représentant du groupe parlementaire LSAP demande si un contrôle a lieu *a posteriori*, donc après l'attribution de l'argent public. Les représentants de la Cour des comptes confirment qu'aucun contrôle n'a lieu quant à l'utilisation des deniers publics.
L'orateur rend en outre attentif au fait que les logements soi-disant à caractère social ou à prix abordable sont simplement réalisés avec des matériaux moins chers. Ils n'intéressent pas les clients solvables et les clients qui en auraient besoin ne disposent pas du capital nécessaire pour demander un prêt. Beaucoup de logements sociaux perdent en outre leur « statut » quand les propriétaires, après un délai de 10 ans, vendent le logement sur le marché privé.

Un représentant du groupe parlementaire CSV, après avoir pris renseignement auprès de la commune de Mamer, met en doute les données figurant dans le rapport spécial de la Cour des comptes. L'orateur informe qu'un projet d'envergure (« Wëltgebond ») a pu être finalisé dans un délai de 18 mois. Ce laps de temps selon les procédures « nouveaux PAG » est nettement inférieur aux délais de traitement des demandes déposées par le passé. Beaucoup de communes font réaliser leurs projets par la SNHBM, étant donné que la société dispose de l'expertise nécessaire. Le Fonds du Logement prend souvent du retard dans la réalisation de projets, pour des raisons diverses, p.ex. parce qu'il ne dispose pas des terrains nécessaires pour compenser des pertes de surfaces hébergeant un biotope. Le système des points prévu par la législation ne semble pas être pris en considération.

L'orateur est d'avis qu'un loyer de 10 euros par mètre carré s'avère trop élevé pour certains ménages qui rencontrent des difficultés financières, alors que la somme est peu attrayante pour des investisseurs, notamment quand il s'agit de logements de petite taille.
Certains locaux ne sont en outre pas considérés comme chambre et donc exclu du subventionnement, vu que leur surface est inférieure à 9 m^2. M. le Président de la Cour des comptes explique que la Cour des comptes est tributaire des chiffres qui lui sont fournis et que la Cour a rencontré beaucoup de problèmes pour rassembler des données chiffrées.

La question d'un représentant de la sensibilité politique ADR concerne les critères appliqués lors de l'attribution d'un logement social. Est-ce que la Cour des comptes a également contrôlé le nombre de demandes et la transparence des critères d'attribution ? Les représentants de la Cour des comptes rappellent que les analyses de la situation au Fonds du Logement ont porté sur les critères, ainsi que sur la définition du logement social. Le Fonds a défini le besoin par le biais du nombre de demandes qui lui avaient été soumises. Suite à une question d'un représentant du groupe parlementaire LSAP, la Cour ajoute que le présent rapport relève les chiffres cités par les organismes actifs (comme la Caritas), et critique notamment l'absence d'une définition d'un logement social.

Un représentant du groupe parlementaire DP s'étonne de lire dans le rapport qu'aucune commune n'aurait encore établi un plan directeur « Baulücken ». Un membre du groupe parlementaire CSV est convaincu que chaque commune reçoit en début d'année de la part de l'Administration du Cadastre et de la Topographie un relevé identifiant les terrains disponibles à la construction, parce que compris dans le plan d'aménagement général de la commune. M. le Président de la Cour des comptes ajoute que la plupart des communes n'auraient pas encore validé les données collectées au niveau national. Sans une telle validation, les plans directeurs ne peuvent pas être établis.

Un représentant de la sensibilité politique Piraten s'étonne de lire qu'il est difficile de trouver des données permettant une analyse sur les dépenses en matière de logements sociaux.

L'orateur fait référence à un passage du rapport de la Cour des comptes qui constate que la « loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » prévoit un élargissement du droit de préemption des communes. Cependant, certaines communes préfèrent ne pas exercer leur droit de préemption au motif que les projets des promoteurs privés se trouveraient déjà à un stade avancé. D'autres communes ne disposeraient pas du budget nécessaire ou ne souhaiteraient pas constituer une réserve foncière.
Par ailleurs, selon les informations du ministère du Logement, entre 2009 et 2016 uniquement treize communes ont eu recours à l'exercice de leur droit de préemption. », et plus loin « De manière générale, la Cour constate que pour la période 2009 à 2017 le Fonds du Logement n'a exercé son droit de préemption que pour 2,73 % des parcelles qui lui ont été proposées et qu'aucun logement n'a pu être réalisé sur les parcelles acquises depuis l'entrée en vigueur dudit droit en 2008. En effet, ce n'est qu'en 2020 que le Fonds estime entamer la construction sur 10 parcelles, alors que pour les 10 parcelles restantes aucune date de début de construction ne peut être avancée. » Les motivations par rapport à une non-utilisation de terrains ne sont données qu'à partir de 2014.
L'orateur souhaite donc savoir ce qui s'est passé avec les terrains auxquels le Fonds a renoncé ? Pourquoi le Fonds a-t-il acheté des terrains qui ne se trouvent pas dans un PAG ? Comment se fait-il que le nombre de logements sociaux ne soit pas connu ?
Plusieurs membres de la commission sont convaincus que chaque commune est censée savoir de combien de logements locatifs elle dispose. Le Président de la Cour des comptes renvoie à la réponse fournie par le ministre du Logement.
Les représentants de la Cour des comptes répondent que la situation de certains terrains n'a pas permis d'y ériger une construction. D'autres devraient servir de mesures de compensation pour d'autres terrains ayant un impact sur le milieu naturel. Ils rappellent aussi que le rapport a été établi il y a un certain temps déjà et que certaines conditions peuvent avoir changé.

Un représentant du groupe parlementaire DP demande si la Cour des comptes a interrogé le Fonds du Logement sur l'utilisation de ses terrains. Les représentants de la Cour des comptes renvoient à la page 53 du rapport spécial de la Cour. Dans le cadre du contradictoire, le ministère a finalement fourni des chiffres qui n'étaient pas disponibles quelques mois auparavant.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP demande si le Fonds du Logement est informé par les notaires afin qu'il puisse éventuellement faire valoir un droit de préemption. Les représentants de la Cour des comptes ne peuvent pas répondre à cette question, mais proposent de se renseigner.

Suite aux arnaques dont le Fonds du Logement a été la victime, une représentante du groupe parlementaire CSV suggère que la Cour des comptes analyse plus en détail les procédures en vigueur au niveau des établissements publics.

* * *

3. Examen des réponses ministérielles aux courriers de la Chambre des Députés suite aux rapports spéciaux de la Cour des comptes

Ce point de l'ordre du jour est reporté à une réunion ultérieure.

4. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 25 mai 2019

La Secrétaire-administrateure,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire,
Diane Adehm