



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 1^{er} juillet 2019

Ordre du jour :

Echange de vues avec Madame la Ministre du Logement dans le contexte du suivi du rapport spécial de la Cour des comptes sur la réalisation de logements sociaux

*

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

Mme Sam Tanson, Ministre du Logement

Mme Diane Dupont, Présidente du Fonds du Logement,
Mme Tania Garcia Fernandes, M. Mike Mathias, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, M. Gast Gibéryen

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

Echange de vues avec Madame la Ministre du Logement dans le contexte du suivi du rapport spécial de la Cour des comptes sur la réalisation de logements sociaux

Suite à la présentation du rapport spécial de la Cour des comptes en date du 28 janvier 2019, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait décidé d'entendre Mme la Ministre du Logement en ses explications concernant les recommandations et conclusions de la Cour.

Mme la Ministre estime que l'analyse de la Cour des comptes constitue une contribution utile pour le débat sur les politiques du logement.

Le rapport couvre la période de 2007 à 2017. En 2018, une première version a été transmise au Ministère pour avis. Suite à un échange, le rapport a été finalisé en août 2018. Mme la Ministre a pu s'entretenir avec des représentants de la Cour des comptes en décembre

2019. Mme la Ministre les a informés sur les aspects de l'accord gouvernemental portant sur le volet du logement.

Mme la Ministre passe en revue les principaux points soulevés dans le rapport de la Cour des comptes :

1. Définitions, besoins et projections

Il s'agit non plus seulement de cadrer / de définir avec davantage de précision le « logement social », mais de créer des logements abordables. L'Observatoire de l'Habitat a été chargé d'une étude pour aider à définir les segments de logements existants (notamment abordables) dans lesquels des logements font défaut et à quantifier les besoins. Mme la Ministre espère que les premiers résultats de cette étude seront disponibles à la fin de l'année.

Les définitions des différents segments du logement à coût modéré seront prévues dans la réforme de la loi de 1979.

Le Ministère souhaite en outre mettre en place une gestion centralisée des offres et demandes en matière de logements subventionnés.

- Dans le contexte de la refonte de la loi de 1979, il est prévu de renforcer des outils informatiques, par le biais du développement d'une plateforme informatique pour la gestion et le suivi des dossiers de subventionnement de la construction d'ensembles de logements et recensement des logements subventionnés (en parallèle à la réforme).

- Il est également prévu de créer un fichier national des demandeurs de logements locatifs subventionnés.

La mise en place d'un groupe de travail avec des représentants du LISER, du STATEC, de la Banque centrale et de la CSSF devrait contribuer à réunir les experts en vue d'une analyse plus transversale du marché du logement.

2. Les nouveaux segments du logement à coût modéré

L'idée générale est de définir de nouveaux segments du logement à coût modéré. Le loyer que devront payer les demandeurs serait calculé proportionnellement à leur revenu. Le calcul se ferait sur base de paliers successifs, tout en évitant les grosses différences qui existent actuellement entre les niveaux.

Un projet pilote avec la SNHBM et le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Kirchberg est en cours.

3. Création de logements locatifs abordables

Mme la Ministre renvoie à l'accord de coalition :

« Tout comme l'offre de logements sur le libre marché, l'offre de logements sociaux et de logements à coût modéré reste également largement en-dessous des besoins, surtout pour le locatif. La création de logements publics sociaux et à coût modéré sera dynamisée en développant le parc public de logements locatifs. Pour atteindre cet objectif de développement continu du parc immobilier public, la vente de logements sociaux publics sera strictement limitée aux cas d'exception. »

Mme la Ministre indique des chiffres concernant le rapport entre le locatif et la vente :

- Quotient location/vente

Depuis 2014, le rapport location / vente a été inversé de telle façon que celui-ci se situe aux alentours de 60% de locatif sur le total des logements nouvellement ajoutés depuis 2014.

	Nouveaux projets	Logements vente	Logements locatifs	Total logements
Actualisation octobre 2014	129	731	1 271	2 002
Actualisation septembre 2015	46	544	601	1 145
Actualisation avril 2016	47	168	177	345
Actualisation janvier 2017	61	61	180	241
Actualisation juillet 2017	56	93	253	346
Actualisation décembre 2017	18	58	91	149
Actualisation août 2018	49	36	238	274
Actualisation décembre 2018	58	50	377	427
TOTAL	406	1 691	2 811	4 502

4. Gestion du programme des constructions d'ensembles

Taux de réalisation des constructions d'ensembles

En premier lieu, la Ministre précise qu'il ne s'agit pas vraiment d'un manque de réalisation, car les projets prévus sont réalisés, mais leur mise en œuvre accumule parfois des retards qui font que les déboursements relatifs à certains travaux doivent être reportés sur une année comptable ultérieure. De fait, les retards dépendent de la nature des projets et du budget mis à disposition par l'Etat. Le Ministère espère qu'un meilleur suivi sera possible suite au développement d'une plateforme informatique pour la gestion et le suivi des dossiers de subventionnement de la construction d'ensembles de logements et recensement des logements subventionnés (parallèle à la réforme de la loi de 1979).

5. Du Pacte Logement 1.0 au Pacte Logement 2.0

Les communes: acteurs privilégiés pour

- la mobilisation du foncier ;
- la création de logements abordables ;
- l'amélioration de la qualité résidentielle ;
- la création d'un nouveau segment de logements locatifs abordables, situé entre la location sociale et la location marché privé ;

Le Ministère se propose de mettre en place les outils suivants :

- une cellule d'appui (des communes) au Ministère du Logement ;
- un conseiller en logement ;
- une révision de la Règle des 10% pour les PAP-NQ ("Plan d'Aménagement Particulier – Nouveau Quartier")¹ ;
- un recours à la cellule de facilitation.

6. Mobilisation des acteurs privés

¹ . La loi dite «Omnibus » volet Aménagement communal et développement urbain, art.29. prévoit « Pour chaque PAP NQ qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 % de la surface construite brute dédiée au logement sont réservés aux logements à coût modéré, conformément à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. »

Consultations avec le secteur en vue de la refonte de la loi de 1979

Au niveau de la gestion locative sociale, une adaptation des tarifs a été mise en œuvre lors des conventions pour l'année 2018. Actuellement, le Ministère du Logement est en train de préparer une révision des conditions de la gestion locative sociale.

Le défi des besoins en réserve foncière

Le potentiel foncier

Le potentiel foncier destiné à l'habitat a augmenté de manière assez considérable: 2 846 hectares de terrains en 2016, contre 2 719 hectares en 2013. Cela suffit pour 70 000 à 80 000 logements.
De nombreux plans d'aménagement généraux sont achevés. Les zones sont maintenant clairement définies.

Acquisition de terrains par le Ministère du Logement

Le Ministère peut se baser sur l'expérience du comité d'acquisition du Ministère des Finances pour acquérir des terrains. Le Gouvernement développe une stratégie d'acquisition à moyen et à long terme.

Echange de vues

M. le Rapporteur Mars Di Bartolomeo (LSAP) demande quand sera disponible le règlement grand-ducal servant de base aux calculs des aides et / ou des loyers. Mme la Ministre répond que son élaboration se fera dans le contexte de la réforme de la loi de 1979.

M. le Rapporteur est d'avis que les promoteurs de projets subventionnés devraient être informés sur les nouvelles conditions.

L'orateur critique que les promoteurs privés, s'ils ne trouvent pas d'acquéreur pour le logement qu'ils ont dû réserver au logement social, peuvent le vendre sur le marché libre. Des projets subventionnés ne devraient en aucun cas servir d'objet de spéculation. Mme la Ministre ne souhaite pas apporter des modifications ponctuelles aux règles existantes. Elle est cependant en faveur de périodes allongées au cours desquelles les logements sociaux ne peuvent être vendus (p.ex. 40 ans au lieu de 20 ans actuellement). Une telle contrainte peut être définie lors de la signature des conventions individuelles entre Etat et promoteurs.

M. le Rapporteur salue que le Gouvernement, par le biais de nouveaux outils informatiques, se donne un meilleur aperçu des projets en cours. Mme la Ministre informe que le Ministère du Logement devrait pouvoir disposer d'un fonds d'investissement spécial, ce qui lui permettrait de pouvoir engager des fonds sans être dépendant de l'année budgétaire.

M. Di Bartolomeo demande si l'Etat a l'intention de se donner une nouvelle approche en matière de droit de préemption. Mme la Présidente du Fonds du Logement répond que le droit de préemption ne peut pas toujours être tiré, notamment parce que les terrains se situent en-dehors du périmètre de construction, ou alors sont construits tout en se trouvant en dehors du périmètre. Le droit de préemption a été exercé 11 fois en 2017-2018. Ainsi pour l'ensemble des 375 terrains qui ont été proposés pour préemption au Fonds du Logement par les notaires entre début 2018 et mi-2019, dans 44% des cas, le Fonds du Logement ne disposait en fait pas de ce droit et ne pouvait pas l'exercer.

Ceci s'explique par le fait que le Fonds de Luxembourg ne peut acquérir des terrains par préemption en zone de développement ou en zone différé ou dans une zone de 100 m autour du périmètre seulement. Souvent les terrains sont trop petits pour permettre d'accueillir un projet du Fonds du Logement.

Mme la Ministre rappelle que les communes et le Fonds du Logement disposent maintenant d'un droit de préemption élargi suite à la mise en vigueur de la loi dite « Omnibus ».

M. le Rapporteur demande combien de logements sociaux ont été créés dans le contexte du Pacte Logement 1.0. Mme la Ministre répond que la finalité du Pacte Logement n'était pas la création de logements sociaux, mais d'accompagner les communes dans leur croissance.

M. Gilles Roth (CSV) pose une question en relation avec l'exercice du droit de préemption. Il relève que des promoteurs investissent beaucoup de temps et d'argent pour réunir des terrains. Si les communes ou le Fonds du Logement font valoir le droit de préemption, les promoteurs peuvent poser des conditions et bloquer pendant des années la transmission du terrain à l'Etat. Ne pourrait-on pas prévoir une clause dans la convention ? Mme la Ministre répond que des décisions sont pendantes devant les tribunaux et qu'il faudra attendre les décisions de la justice. L'oratrice reste convaincue que le droit de préemption est un bon instrument pour acquérir des terrains pour la création de logements sociaux.

Mme la Ministre ajoute que les parties venderesses développent de plus en plus de créativité pour contourner le droit de préemption des autorités publiques. Heureusement, de plus en plus d'habitants contactent l'Etat ou la commune quand ils vendent leur bien.

Une autre question de M. Roth concerne les loyers dans les logements sociaux. Suite à la rupture d'un couple, les partis se trouvent dans l'impossibilité de se loger. Mme la Ministre renvoie à ses explications concernant la fixation des loyers proportionnellement au revenu de la personne.

Le Ministère exploite aussi la possibilité d'acquérir des terrains et de donner les logements en emphytéose. M. Claude Wiseler (CSV) se prononce en faveur de solutions claires, notamment aussi au vu des nombreuses communes à taille réduite qui veulent éviter les conflits juridiques avec des promoteurs.

M. le Rapporteur demande quelle sera la finalité principale du Pacte Logement 2.0. Mme la Ministre répond que les communes devront s'engager dans la création de logements abordables avec l'aide de l'Etat. Il s'agit de mettre en place des bureaux et conseillers qui pourront aider les communes dans leurs démarches dans le but de créer des logements abordables dont les loyers se trouvent en relation avec le revenu du ménage demandeur.

Suite à une question de M. André Bauler (DP), Mme la Présidente du Fonds du Logement confirme que le relevé des terrains disponibles existe. Certains projets ont été réactivés. Mme la Ministre rappelle que le Fonds réalise deux projets d'envergure, à Dudelange et à Wiltz, à côté de plusieurs projets de moindre envergure, dont des travaux de rénovation de maisons anciennes.

M. le Rapporteur demande si une loi est nécessaire pour des projets dépassant une participation financière étatique de 40 millions d'euros. Mme la Ministre répond que le Ministère est train d'analyser les montants de subventions pour les grands projets d'envergure et qu'il est en train de préparer des projets de loi en conséquence pour les projets pour lesquels la contribution de l'Etat dépasse le seuil des 40 millions.

M. André Bauler demande s'il est prévu de dresser un relevé de tous les logements sociaux dont disposent les instances publiques. Mme la Ministre est d'avis que le Ministère de l'Intérieur devrait disposer d'un relevé concernant les communes. Le représentant du

Ministère du Logement ajoute que ce relevé ne comporte pas de détails concernant les conditions s'appliquant à ces logements.

* * *

La réunion de la commission qui était initialement prévue pour le 8 juillet est reportée au 16 juillet 2019 à 9.00 heures. Une autre réunion (jointe avec la Commission des Finances et du Budget) est prévue pour le 24 juillet 2019. Elle portera sur l'évolution budgétaire.

* * *

Luxembourg, le 07 juillet 2019

La Secrétaire-administratrice,
Francine Cocard

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