

N° 7495³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant création du Fonds spécial de soutien
au développement du logement**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(20.12.2019)

RESUME STRUCTURE

L'accès à un logement abordable constitue un des plus grands défis auxquels est confronté le pays ; une part croissante de la population éprouvant des difficultés à se loger convenablement à des prix financièrement supportables.

Il s'agit là d'un effet secondaire d'une croissance économique vigoureuse et quasi continue, qui requiert une main-d'œuvre de plus en plus importante. Outre cet essor économique enviable, la situation actuelle est la résultante : d'une politique du logement défaillante, en ce qu'elle s'est trop longtemps focalisée sur le subventionnement de la demande – la dopant davantage, au lieu de stimuler l'offre ; de la priorité pour l'accès à la propriété – au lieu de promouvoir aussi la location ; et de la vente de logements subventionnés au prix du marché après une période d'occupation minimale – évitant par-là la création d'un stock de logements à coût modéré. Comparé à d'autres pays européens, le taux de logements locatifs sociaux au Luxembourg est extrêmement faible.

Par conséquent, la Chambre des Métiers approuve le revirement politique consistant, entre autres, à favoriser l'offre de logements. Or, la réalité montre que des avancées supplémentaires sont de mise pour réduire les tensions sur le marché immobilier résidentiel.

S'il existe de multiples leviers sur lesquels il convient d'agir à l'avenir, quelques-uns sont prioritaires d'après la Chambre des Métiers : une densification accrue afin de réduire la consommation de sols ; une implication plus importante des communes dans le logement social / à coût modéré, surtout de la part de celles qui jusqu'à présent sont restées peu ou pas actives dans ce domaine ; une stimulation de la mise sur le marché de terrains à bâtir ; et enfin une simplification des procédures administratives qui sclérosent l'offre immobilière.

La Chambre des Métiers est également persuadée qu'au vu de l'ampleur du phénomène de la pénurie de logements à prix abordables et de l'urgence pour trouver des solutions adaptées, il serait un leurre de penser que les pouvoirs publics et les promoteurs publics puissent fournir à eux seuls une réponse adéquate à ce défi.

Comme l'indique son intitulé, le présent projet de loi a pour objectif la création d'un fonds spécial de financement dédié à la création de logements abordables à travers les aides à la pierre prévues dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après « la loi de 1979 »).

D'un point de vue technique, il se substitue à une vingtaine d'articles repris par la loi budgétaire.

Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière dans les domaines suivants :

- la construction d'ensembles de logements au sens de la loi de 1979;*
- la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logements ;*
- la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;*

- *l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;*
- *d'autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général lui confiées par le Gouvernement en conseil.*

Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et par les remboursements effectués à l'Etat des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi de 1979.

La Chambre des Métiers peut approuver la création du fonds, et ce pour plusieurs raisons.

Un tel outil permet effectivement d'atténuer les inconvénients que représente le principe de l'annualité de la loi budgétaire par rapport à des projets d'investissement qui s'étendent sur plusieurs années et dont les dépenses effectives sont sujettes à un grand nombre d'aléas, rendant difficile leur programmation exacte, telles les procédures administratives, les conditions météorologiques, etc.

En outre, le fonds conduit à une transparence accrue en facilitant le suivi des projets engagés et planifiés ; comparé à une situation où la loi budgétaire reprend, année par année, une vingtaine d'articles qui subissent des variations sans que le lecteur ne connaisse les raisons inhérentes à celles-ci.

Si l'instrument du fonds trouve donc l'appui de la Chambre des Métiers, une question plus essentielle encore est celle des moyens mis à sa disposition. En effet, à défaut d'une alimentation suffisamment élevée, cet instrument à créer sera peu efficace pour satisfaire les ambitions affichées par le Gouvernement.

*

Par sa lettre du 5 novembre 2019, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

1. Contexte : une politique du logement trop longtemps axée sur le soutien à la demande

L'accès à un logement abordable constitue un des plus grands défis auxquels est confronté le pays, alors qu'une part croissante de la population éprouve des difficultés à se loger convenablement à des prix financièrement supportables.

Il s'agit là d'un effet secondaire d'une croissance économique vigoureuse et quasi continue, qui requiert une main-d'oeuvre de plus en plus importante.

C'est ainsi que l'évolution haussière des prix de l'immobilier résidentiel tient à une offre de logements qui n'arrive pas à suivre la demande dynamique, favorisée par ailleurs par des taux d'intérêts hypothécaires historiquement bas. Qui plus est, la réduction de la taille moyenne des ménages suscite une demande supplémentaire à population égale.

Outre un essor économique enviable, la situation actuelle est également la résultante d'une politique du logement défaillante, en ce qu'elle s'est trop longtemps focalisée sur le subventionnement de la demande – la dopant davantage, au lieu de stimuler l'offre –, l'accès à la propriété – au lieu de promouvoir aussi la location – et permettant la vente de logements subventionnés au prix du marché après une période d'occupation minimale – évitant par-là la création d'un stock de logements à coût modéré. Comparé à d'autres pays européens, le taux de logements locatifs sociaux au Luxembourg est extrêmement faible.

Par conséquent, la Chambre des Métiers approuve le revirement politique consistant, entre autres, à favoriser l'offre de logements. Or, la réalité montre que des avancées supplémentaires sont de mise pour réduire les tensions sur le marché immobilier résidentiel.

S'il existe de multiples leviers sur lesquels il convient d'agir à l'avenir, quelques-uns sont prioritaires d'après la Chambre des Métiers : une densification accrue afin de réduire la consommation de sols, une implication plus importante des communes dans le logement social / à coût modéré, surtout de la part de celles qui jusqu'à présent sont restées peu ou pas actives dans ce domaine, une stimulation de la mise sur le marché de terrains à bâtir et, enfin une simplification des procédures administratives qui sclérosent l'offre immobilière.

La Chambre des Métiers est également persuadée qu'au vu de l'ampleur du phénomène de la pénurie de logements à prix abordables et de l'urgence pour trouver des solutions adaptées, il serait un leurre

de penser que les pouvoirs publics et les promoteurs publics puissent fournir à eux seuls une réponse adéquate à ce défi.

Ainsi, il convient de sortir des sentiers battus pour rechercher, en concertation étroite avec les milieux professionnels concernés, des modèles visant à associer le secteur privé à cet effort national, en trouvant un équilibre entre l'objectif de fournir des logements de qualité à coût / loyer modéré et d'assurer en même temps aux acteurs précités une rentabilité minimale, sans laquelle il n'y aura tout simplement pas d'incitatif pour desservir ce segment du marché.

2. Propositions de la Chambre des Métiers

2.1. Augmenter l'offre de logements sociaux / à coût modéré

La mobilisation d'une multiplicité d'acteurs est nécessaire afin d'atteindre les objectifs suivants :

- augmenter la production des promoteurs publics ;
- impliquer davantage les communes ;
- impliquer davantage le secteur privé, comme le recommande par ailleurs la Cour des Comptes¹ et la Chambre des Métiers ajoute qu'il faut mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques dans le cadre de la réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- mettre l'accent sur le locatif, alors que le programme de construction d'ensembles du 19/12/2018 prévoit toujours 51% de logements destinés à la vente.

Beaucoup d'instruments existant d'ores et déjà pourraient être appliqués de manière plus efficace :

- mettre en oeuvre un Plan sectoriel « logement » plus ambitieux² en y intégrant notamment des terrains actuellement situés hors du périmètre d'agglomération ;
- réformer le Pacte logement avec les communes en conditionnant l'attribution de la contribution étatique à :
 - l'application de mesures de mobilisation de terrains (taxes, « Baulandverträge », etc),
 - la réalisation de logements sociaux locatifs (pas prévue par les conventions actuelles³) en déterminant des quotas de logements sociaux dans les communes ;
- inciter les communes à construire des logements sociaux en augmentant la dotation à allouer aux communes d'un montant maximal de 1.500 euros par logement social⁴, perçue comme insuffisante⁵ et en leur fournissant une assistance technique ;
- dans le cadre de l'obligation de réserver 10% de logements à coût modéré dans des lotissements comprenant plus de 25 logements⁶, il faudrait prévoir que les promoteurs privés pourraient bénéficier des subventions au titre de la loi modifiée du 25 février 1979 prémentionnée ;
- impliquer davantage le secteur privé en trouvant de nouveaux modèles de financement :
 - faire appel aux épargnants et investisseurs pour collecter des fonds ;
 - les fonds seraient utilisés par des entreprises privées pour réaliser des logements locatifs à coût modéré ;
 - les logements, gérés par les mêmes entreprises, pourraient être attribués à des ménages selon des critères à définir par les communes concernées ;

1 Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux : Cours des Comptes : « Afin de pallier au manque d'initiative en la matière, 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. » ; p 74

2 Avis de la Chambre des Métiers « Les plans directeurs sectoriels 2019 : un projet mi-figue, mi raisin » ; 4 octobre 2019

3 Idem (Cour des Comptes) : « 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. » ; p. 67

4 Cette dotation est prévue par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

5 Idem (Cour des Comptes) : « Selon le Syvicol et les communes consultées, cette dotation annuelle ne suffirait pas à couvrir les frais de gestion et d'entretien des logements sociaux » ; p. 75

6 Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

- vu le rendement brut peu élevé, il serait nécessaire d'introduire des incitatifs fiscaux, comme p. ex. une exonération partielle des revenus générés.

2.2. Augmenter la densité du bâti

L'augmentation de la densité requiert divers approches :

- les communes devraient augmenter, dans les quartiers où il s'avère approprié, la densité du bâti en revoyant par exemple les hauteurs maxima constructibles ;
- s'inspirer de l'étranger : ajouter des étages sur des immeubles existants, promouvoir la construction de « tours » d'habitation, ériger de nouveaux quartiers, etc.⁷ ;
- réaliser des projets-pilotes pour vaincre les réticences des citoyens face à une augmentation de la densité.

2.3. Mobiliser les terrains à bâtir

Ces mesures exercent un effet positif tant sur le logement subventionné, que sur le marché privé.

Mesures incitatives :

- mettre en œuvre les contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») en adaptant la loi concernant l'aménagement communal ;
- mobiliser les « Baulücken » en prévoyant une participation active des communes à travers des incitations dans le cadre du Pacte logement 2.0 ;
- étudier les effets de la moindre imposition de la plus-value de cession de terrains (mesure temporaire) pour la réintroduire le cas échéant ;

Mesures coercitives :

- introduire des taxes sur la rétention de terrains / réformer l'impôt foncier :
 - la loi « pacte logement » ayant connu peu de succès à cet égard, il s'agirait de :
 - soit réformer le « Pacte Logement » en subordonnant la contribution financière étatique à l'introduction de taxes sur la rétention de terrains ;
 - soit introduire une telle taxe au niveau national et / ou réformer l'impôt foncier ;
- reclasser des terrains :
 - reclasser les terrains à bâtir si les propriétaires s'opposent à une urbanisation ;
 - le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du PAG prévoit un instrument, à savoir les « zones d'urbanisation prioritaire » ;
 - cette zone comporte des fonds destinés à être urbanisés endéans un délai de maximum 12 ans. Si un PAP n'a pas été mis en exécution, les terrains concernés sont classés en « zones d'aménagement différé ».

2.4. Simplifier les procédures administratives et améliorer la guidance des acteurs

- Plateforme de concertation (PAP) de la cellule d'évaluation
Il faudrait formaliser et systématiser son intervention et lui conférer les moyens appropriés en vue d'optimiser son fonctionnement.
- Principe du « once for all » en matière de demande d'autorisation de bâtir
Le demandeur d'une autorisation de construire, une fois le PAP approuvé par le Ministre, bénéficierait d'une sécurité juridique, alors que la décision ne pourrait plus être remise en question.

⁷ Zeit online : « Wohnungsbau Höher, schneller, grösser »; (28/12/2018)

2.5. Autres mesures

- Gestion locative sociale
Il faudrait revoir la limite de 10 €/m² pour la participation aux frais de gestion, perçue comme contraignante.
- Promotion de la colocation et la sous-location

2.6. Eviter les effets contreproductifs des aides individuelles

Ces aides doivent être bien ciblées, en se basant sur des critères sociaux et / ou environnementaux pertinents, sinon elles génèrent :

- un effet inflationniste sur les prix des logements,
- des effets d'aubaine,
- un coût budgétaire important, si les aides sont attribuées à une population large, alors que les moyens auraient pu être utilisés de manière plus efficiente en accroissant l'offre de logements.

3. Le présent projet de loi peut être approuvé en son principe

Comme l'indique son intitulé, le présent projet de loi a pour objectif la création d'un fonds spécial de financement dédié à la création de logements abordables à travers les aides à la pierre prévues dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après « la loi de 1979 »).

D'un point de vue technique, il se substitue à une vingtaine d'articles repris par la loi budgétaire.

Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière dans les domaines suivants :

- la construction d'ensembles de logements au sens de la loi de 1979;
- la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logements ;
- la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;
- l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;
- d'autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général lui confiées par le Gouvernement en conseil.

Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et accessoirement par les remboursements effectués à l'Etat des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi de 1979.

La Chambre des Métiers peut approuver la création du fonds, et ce pour plusieurs raisons.

Un tel outil permet effectivement d'atténuer les inconvénients que représente le principe de l'annualité de la loi budgétaire par rapport à des projets d'investissement qui s'étendent sur plusieurs années et dont les dépenses effectives sont sujettes à un grand nombre d'aléas, rendant difficile leur programmation exacte, notamment en raison des procédures administratives, des conditions météorologiques, les fouilles archéologiques, etc.

En outre, le fonds conduit à une transparence accrue, alors qu'il devrait faciliter le suivi des projets engagés et planifiés comparé à une situation où la loi budgétaire reprend, année par année, une vingtaine d'articles qui subissent des variations sans que le lecteur ne connaisse les raisons inhérentes à celles-ci.

Si l'instrument du fonds trouve donc l'appui de la Chambre des Métiers, une question plus essentielle encore est celle des moyens mis à sa disposition. En effet, à défaut d'une alimentation suffisamment élevée, cet instrument à créer sera peu efficace pour satisfaire les ambitions affichées par le Gouvernement.

Les articles budgétaires relatifs aux dépenses en capital du Ministère du Logement, issus du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020, montrent qu'à partir de 2020 les crédits n'augmentent que légèrement, ce qui est difficilement conciliable avec l'ampleur et l'urgence de la pénurie de logements. En fait, le montant total des participations aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable ne va

s'accroître au cours de l'année prochaine, principalement grâce au subventionnement des projets réalisés par le Fonds de gestion des édifices religieux et les communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat.

D'après la Chambre des Métiers, le nouvel article budgétaire libellé « Acquisition d'immeubles destinés à l'habitat » revêt un caractère essentiellement symbolique avec des dépenses estimées à hauteur de 3 millions d'euros. En effet, au vu des prix pratiqués pour le foncier, ce montant semble négligeable.

4. Commentaires des articles

Ad article 1^{er}: Création du fonds

Sans commentaire

Ad article 2 : Mission du fonds

Le présent article définit la mission du fonds qui consiste à « *contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière* », dans les domaines y énumérés.

D'après la Chambre des Métiers, les plus importants vecteurs d'action concernent la construction d'ensembles de logements au sens de la loi de 1979 et la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logements.

Si elle peut approuver les quatre premiers domaines d'activités du fonds à créer, elle regrette cependant le flou qui entoure le dernier, traitant « *d'autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général lui confiées par le Gouvernement en conseil.* » Le commentaire des articles est plus précis en relevant qu'« *il s'agit notamment des frais extraordinaires relatifs à l'assainissement et à la viabilisation de quartiers d'habitation qui se situent sur les friches industrielles ou sur des sites présentant des contraintes topographiques ou techniques particulières et dont l'envergure est telle qu'ils ne peuvent être intégrés dans les prix de vente des logements subventionnés ou au coût de réalisation des logements locatifs subventionnés. Les frais éligibles doivent toutefois être liés à la réalisation de projets de logements déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.* »

Selon la Chambre des Métiers de telles mesures devraient figurer non pas sous l'article 2 qui définit les missions du fonds, et délimitent ainsi son champ d'action politique, mais plutôt sous l'article 3 prévoyant les interventions concrètes de ce fonds. Ceci d'autant plus que l'article 3 énumère explicitement sous le numéro 11 : « *des frais exceptionnels relatifs à l'assainissement et à la viabilisation de nouveaux quartiers d'habitation ayant été déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.* »

Par ailleurs, il se pose la question si, d'un point de vue constitutionnel, la création de logements à coût modéré, opération dont bénéficient par essence uniquement les ménages occupant ces habitations après leur réalisation, est susceptible d'être déclaré « *d'intérêt général par le Gouvernement en conseil* ».

Ad article 3 : Intervention du fonds

Si la Chambre des Métiers peut approuver les domaines d'intervention énumérés au présent article, qui pour la plupart s'orientent sur la loi de 1979, elle propose de remplacer les termes de « *foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers* » par ceux de « *logements pour travailleurs étrangers* ». En effet, le terme de « *foyer d'hébergement* » en se référant exclusivement à des structures d'accueil, en d'autres mots, des structures d'habitation collective, lui semble trop restrictif. Ainsi, la Chambre des Métiers est d'avis que les personnes visées pourraient également être logées dans des logements individuels.

Ad article 4 : Alimentation du fonds

Le présent article précise que l'alimentation du fonds est réalisée par le biais de dotations budgétaires annuelles et les remboursements effectués à l'Etat des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi de 1979.

Alors que la Chambre des Métiers peut souscrire à ce principe, la question essentielle à poser est celle des moyens financiers que l'Etat s'apprête à y investir. A défaut de dotations appropriées les interventions du fonds s'apparentent, face à l'ampleur et l'urgence de la pénurie de logements abordables, à des actions à caractère essentiellement symbolique.

Ad article 5 : Rapport à la Chambre des Députés

Le ministre soumet annuellement à la Chambre des Députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du fonds, ainsi qu'un programme pluriannuel des dépenses du fonds tenant compte des besoins de logements et des projets soumis par les promoteurs.

La Chambre des Métiers ne peut que soutenir cette approche en ce qu'elle renforce la transparence dans ce domaine. Selon elle, le prédit rapport devrait également inclure l'état d'avancement des grands projets de construction de logements, les raisons d'éventuels retards et les écarts entre les dépenses prévues et effectives, de même que leur justification.

Ad article 6 : Dispositions budgétaires

Lors de l'entrée en vigueur du présent projet les crédits inscrits aux articles budgétaires de la future loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020, listés à l'article 6, paragraphe 1, seront mis à zéro.

Ces crédits seront supprimés et le montant du crédit inscrit à l'article budgétaire 45.0.93.000 de la même loi – « alimentation du fonds spécial de soutien au développement du logement » – sera porté à un montant équivalent à la somme de ces crédits. déduction faite de toute dépense qui aura été effectuée à charge de l'exercice budgétaire 2020.

La Chambre des Métiers peut approuver cette disposition technique par laquelle le fonds se substitue aux articles budgétaires visés.

*Ad article 7 : Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**Ad article 8 : Entrée en vigueur*

Sans commentaire

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 20 décembre 2019

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

