



Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 24 novembre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2022
2. 8080 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023
- Rapporteur : Monsieur Max Hahn
- 8081 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026
- Rapporteur : Monsieur Max Hahn
- Examen du volet concernant le Logement
3. Présentation du Monitoring du Pacte Logement (étude réalisée par le LISER)
4. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher remplaçant M. Felix Eischen, M. Max Hahn, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Elisabeth Margue, Mme Nathalie Oberweis, Mme Jessie Thill

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Henri Kox, Ministre du Logement

Mme Tania Fernandes, M. Mike Mathias, Mme Carmen Wagener, du Ministère du Logement

Mme Valérie Feltgen, du Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

*

Présidence : Mme Semiray Ahmedova, Présidente de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2022

La commission parlementaire approuve à l'unanimité le projet de loi sous rubrique.

2. 8080 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023**

8081 **Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026**

Présentation des propositions budgétaires 2023-26

Lors de l'élaboration du budget, les points suivants ont constitué des **priorités budgétaires** pour le ministère du Logement :

- Le soutien accru de l'offre en logements abordables :
 - o une progression constante des projets de logements abordables;
 - o le démarrage nombreux projets de moyenne et grande envergure;
 - o la poursuite de la stratégie d'acquisition de terrains par l'Etat.
- Le pacte logement 2.0 :
 - o des moyens financiers sont mis à disposition des communes pour la création de logements abordables;
 - o une modification législative pour revaloriser entre autres les dotations relatives aux logements abordables (détail ci-dessous).
- Les aides individuelles au logement :
 - o la réforme desdites aides prévoit une simplification administrative, une revalorisation des aides individuelles et un élargissement du public cible ;
 - o le projet de loi (PL 7938) y relatif a été déposé fin 2021 et le Ministère estime qu'il entrera en vigueur en 2023.
- Le maintien de moyens importants pour la politique du logement ; le logement constitue une des priorités du gouvernement, d'où la nécessité de mettre d'importants moyens financiers à disposition.

En ce qui concerne les **aides individuelles au logement**, le budget prévoit des aides en intérêt et aides en capital de 58 millions d'euros, il s'agit d'un plus de 12,49 millions d'euros ou d'une hausse de 27,44% par rapport au budget de 2022.

Les aides sous rubrique se composent de deux points budgétaires, à savoir :

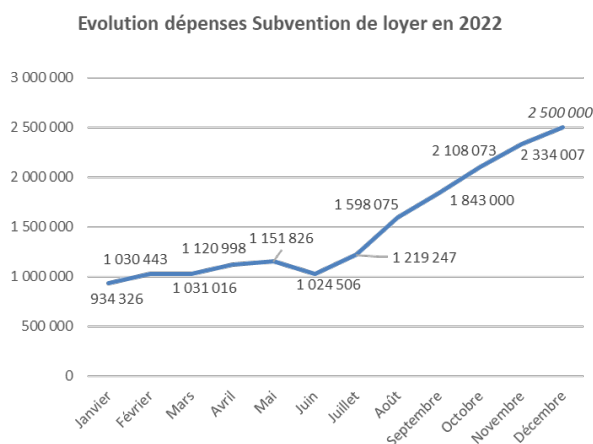
- de la subvention de loyer et aides en intérêt qui se résume à 48,2 millions d'euros (contre 37,4 millions d'euros en 2022), et
- des primes individuelles qui représentent 9,8 millions euros (contre 8,1 millions d'euros en 2022).

Monsieur le Ministre rappelle que le projet de loi 7938 portant sur la réforme des aides individuelles au logement a été déposé fin 2021. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, estimée à 2023, l'enveloppe budgétaire globale dédiée aux aides individuelles sera progressivement vue à la hausse jusqu'en 2026.

Lors des négociations dans le cadre de la tripartite, les mesures suivantes qui concernent le logement et qui n'ont pas été prévues lors de l'élaboration du budget 2022, furent décidées :

- l'introduction anticipative de l'adaptation de la subvention de loyer, et
- l'introduction d'un « top up social 100% » dans le régime d'aides Prime House.

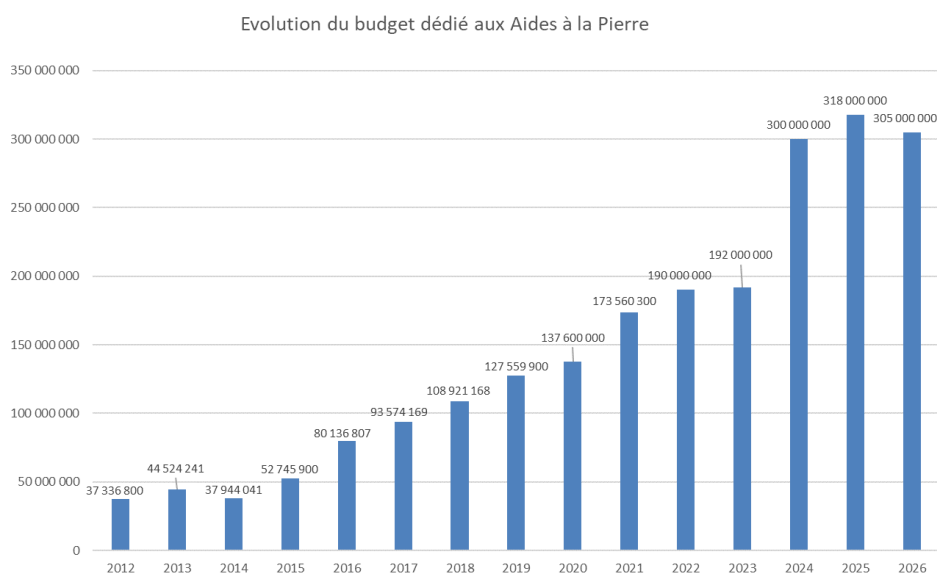
La représentation graphique suivante illustre la projection des dépenses à l'aide de l'exemple de la subvention de loyer :



L'introduction anticipative de l'adaptation de la subvention de loyer fait que les services du ministère estiment que le montant total de la subvention de loyer sera de 18 millions d'euros. Ce montant correspond au montant que la projection pluriannuelle lors du budget 2022 avait prévu pour l'année 2026.

Au titre de comparaison le budget de ladite aide était de 9,5 millions d'euros pour l'année 2020 et de 10,5 millions d'euros en 2021.

Les **aides à la pierre** constituent d'autres mesures en faveur de l'offre de logements abordables. La représentation graphique ci-dessous donne un aperçu de l'évolution de ces aides :

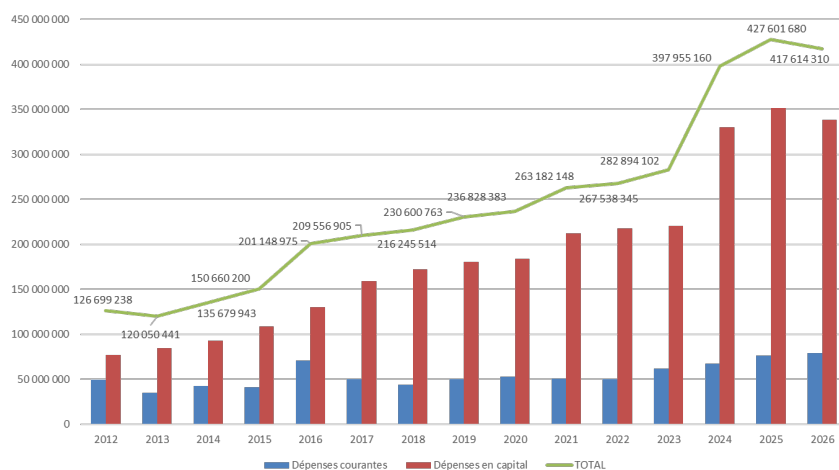


D'autres mesures en faveur de l'offre de logements abordables sont :

- L'acquisition de terrains par l'Etat ; l'estimation des dépenses du Fonds spécial dédiées à l'acquisition de terrains a été revue à la hausse. Ainsi, elle passe de 10 millions d'euros en 2021 à 20,9 millions d'euros pour l'année 2023.
- Le pacte logement 2.0.
- La **gestion locative sociale** (ci-après « GLS ») pour laquelle le budget 2023 prévoit une enveloppe totale de 1.533.600 euros. Il s'agit d'une hausse de 60.500 euros (+4%) par rapport à 2022. L'enveloppe totale de la gestion locative sociale est subdivisée en trois points budgétaires :
 - o GLS Asbl : 1.100.000 EUR, inchangé par rapport au projet de budget 2022
 - o GLS Communes et syndicats de communes : +60.000 EUR (+16,67%)
 - o GLS Fond du Logement (ci-après « FdL ») : 13.500 EUR, +500 EUR par rapport au projet de budget de 2022

En ce qui concerne le **budget 2023-26** en un coup d'œil, on peut constater que le budget global relatif au logement de 2023 prévoit enveloppe totale de 282,89 millions d'euros. C'est un plus de 15,36 millions d'euros (+5,74%) par rapport au budget voté pour l'année 2022. Comparé au budget de l'année 2018, il s'agit d'une progression de 66,65 millions d'euros (+31%).

Les principales variations budgétaires se résument à une hausse des aides individuelles au logement de 12,49 millions d'euros et de la dotation Fonds spécial de 2 millions d'euros.



Le budget global pluriannuel

Quant à une analyse détaillée du Budget 2023-26, l'enveloppe budgétaire **des dépenses courantes** pour l'année 2023 est de 62,08 millions d'euros. C'est une hausse de 12,12 millions d'euros (+24,25%) par rapport au budget de l'année 2022.

Concernant les frais d'experts et d'études qui se résument à 310.570 euros, le niveau reste élevé, notamment dans un contexte de réforme des bases légales existantes (art. 15.0.12.120).

Les frais de publicité, de sensibilisation et d'information relatifs à la thématique du logement seront augmentés de 25.000 euros par rapport à 2022 et constituent une enveloppe de 500.000 euros (art. 15.0.12.140).

Les frais de fonctionnement de la « Klima-Agence » connaissent une hausse de 100.000 euros et s'élèvent donc à 1.155.000 euros (art. 15.0.41.010).

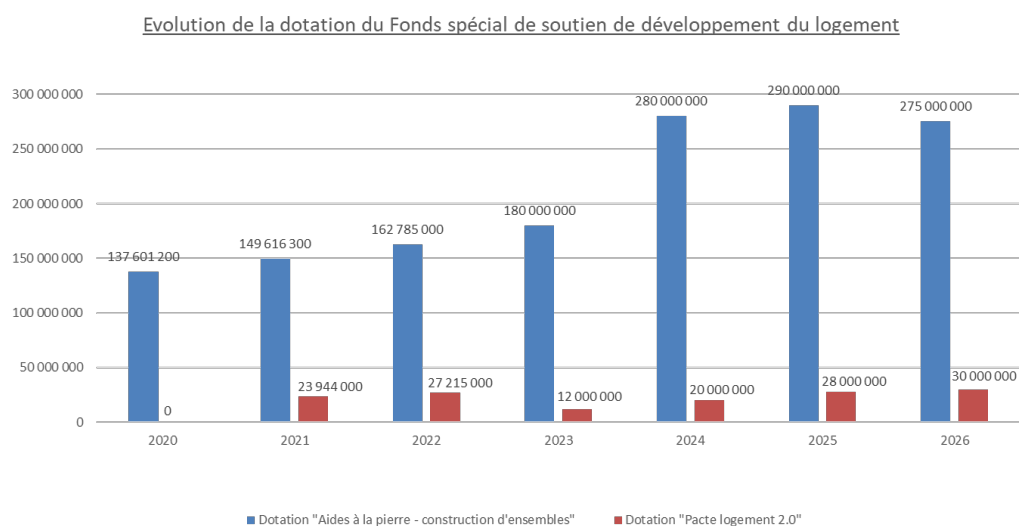
Le budget prévu pour l'Observatoire de l'Habitat est revu en hausse de 130.000 euros et constitue donc une enveloppe de 760.000 EUR (art. 15.0.41.011).

Les principales variations budgétaires s'expliquent par une hausse des aides individuelles, notamment de la subvention de loyer et des aides en intérêt qui constituent une hausse de 10,75 millions d'euros (+28,71%).

Concernant **les dépenses en capital**, l'enveloppe budgétaire proposée est de 220,8 millions d'euros ce qui est un plus de 3,2 millions d'euros (+1,49%) par rapport à 2022.

Les principales variations budgétaires des dépenses en capital trouvent leur origine dans la majoration des primes d'aides individuelles qui sont augmentés de 1,74 millions d'euros (+21,56%) par rapport à 2022 et de la dotation du Fonds spécial (volet aides à la pierre et Pacte logement 2.0) de 2 millions d'euros (+1,1%) par rapport à 2022.

La représentation graphique suivante montre bien l'évolution de la dotation du Fonds spécial dans la cadre du budget pluriannuel.



Entre 2023 et 2026, la dotation au Fonds spécial cumulée s'élève à elle seule à 1,11 milliards EUR, ce qui représente un budget moyen de près de 279 millions EUR par an.

Au sujet du **volet « Aides à la pierre - construction d'ensembles »**, la représentation graphique ci-dessous illustre l'estimation des dépenses entre 2022 et 2026. Pour 2023, les dépenses vont connaître une hausse de 210,5 millions d'euros par rapport au compte général de 2020, soit un plus de 218%. Cette hausse s'explique entre autres par le fait que 5 grands projets, comme par exemple « Wunne mat der Wooltz », dont les projets de loi ont été récemment approuvés, vont voir le jour dans les 3 prochaines années.

Libellé	2022	2023	2024	2025	2026
	prévisionnel B2023	prévisionnel PB2023	prévisionnel PB2023	prévisionnel PB2023	prévisionnel PB2023
III. Programme des dépenses					
Volet "Aides à la pierre - construction d'ensembles"	211.922.000	306.994.000	366.758.000	377.536.000	344.063.000
A) Participation au financement de projets de logements réalisés par les établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat	67.567.000	112.878.000	132.756.000	138.650.000	124.830.000
B) Participation au financement de projets de logement réalisés par la Société Nationale des Habitations à Bon Marché	43.372.000	63.079.000	88.101.000	89.041.000	89.219.000
C) Participation au financement de projets de logements réalisés par les communes et syndicats de communes	35.400.000	60.600.000	70.563.000	77.809.000	62.043.000
D) Participation au financement de projets de logements réalisés par des asbl, fondations et du Kierchefong	43.564.000	47.346.000	48.164.000	44.862.000	40.797.000
E) Participation au financement de projets de logements réalisés par les sociétés de droit privé	1.674.000	2.171.000	2.174.000	2.174.000	2.174.000
F) Acquisition par l'Etat d'immeubles destinés à l'habitat	20.345.000	20.920.000	25.000.000	25.000.000	25.000.000
Sous-total	211.922.000	306.994.000	366.758.000	377.536.000	344.063.000

Au total, entre 2023 et 2026, les dépenses cumulées estimées se résument à près de 1,4 milliards d'euros. En ce qui concerne le budget post-2026, Monsieur le Ministre informe qu'il est difficile d'estimer le budget prévisionnel 2026 vu que les projets à réaliser en 2026 n'ont pas encore été approuvés par le parlement. Toutefois, deux des grands projets d'envergure ne se trouvent que dans la première phase, les projets de loi relatifs à la deuxième phase de leur réalisation vont être déposés dans les prochaines années et vont influencer le budget post 2026.

La représentation graphique suivante donne un aperçu de l'estimation des dépenses relatives au **volet « Pacte logement 2.0 »** entre 2022 et 2026 :

Libellé	2022	2023	2024	2025	2026
	prévisionnel B2023	prévisionnel PB2023	prévisionnel PB2023	prévisionnel PB2023	prévisionnel PB2023
Volet "Pacte logement 2.0"					
A) Conseiller logement	2.500.000	3.500.000	4.200.000	4.200.000	4.200.000
B) Participations financières "projets Pacte Logement"	0	6.750.000	16.000.000	28.000.000	40.000.000
Catégorie 1 : Acquisition de terrains	0	5.000.000	10.000.000	15.000.000	25.000.000
Catégorie 2 : Cadre de vie et rénovation urbaine	0	1.000.000	5.000.000	10.000.000	10.000.000
Catégorie 3 : Ressources humaines, communication et dynamiques sociales	0	750.000	1.000.000	3.000.000	5.000.000
Sous-total	2.500.000	10.250.000	20.200.000	32.200.000	44.200.000
Total des dépenses	214.422.000	317.244.000	386.958.000	409.736.000	388.263.000

La majoration budgétaire considérable à partir de 2023 s'explique par des **modifications législatives prévues** qui vont avoir un impact sur le budget.

Ainsi, le ministère prévoit de proposer une modification de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

La loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » prévoit aux articles 19, 22 et 23 que tout produit ou tout surplus qui serait dégagé par le Fonds du Logement lors de l'exercice de certaines de ses activités doivent être versés à la trésorerie de l'Etat.

Or, depuis 2020, l'Etat dispose d'un Fonds spécial de soutien au développement du logement. Les modifications en projet prévoient que ces produits et surplus dégagés par le Fonds du logement soient dorénavant portés directement en recettes au Fonds spécial. Les recettes ainsi perçues par le Fonds spécial pourront servir à financer de nouveaux projets de logements abordables.

Une autre modification législative envisagée par le ministère vise la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0.

Le ministère estime qu'il serait opportun d'augmenter, à l'endroit de l'article 6, paragraphe 5 de ladite loi, les plafonds des participations financières pour le Conseiller logement, afin de tenir compte de la TVA applicable en cas de conseillers logement externes.

Concernant la signature d'une convention initiale, le ministère propose que le plafond passe de 25.000 à 31.000 euros et quant à la signature d'une convention de mise en œuvre, il prévoit d'augmenter le plafond de 42.000 à 50.000 euros.

Visant l'article 7, paragraphe 4, le ministère propose une augmentation de la dotation accordée pour tout logement faisant l'objet d'une convention « aides à la pierre », la dotation sera ainsi majorée de 19.000 à 25.000 euros par unité de logement conventionné.

A l'endroit de l'article 7, paragraphe 5, le ministre suggère l'élargissement de la dotation de 2.500 EUR par unité de logement « GLS » à tout logement locatif conforme à l'article 30 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La représentation graphique suivante illustre la projection de dotation du Pacte Logement 2.0 suite aux modifications législatives envisagées par le ministère :

Dotations PL 2.0 : Montant théorique dû à toutes les communes pour l'exercice 2021

	AVANT modification législative	APRES modification législative	Différence
Dotation initiale (selon nombre habitants)	15.354.525	15.354.525	0
Dotation logements AP conventionnés	10.507.000	13.825.000	3.318.000
Dotation logements GLS	2.505.271	2.505.271	0
Dotation logements locatifs (art. 30)	0	9.682.500	9.682.500
TOTAL	28.366.796	41.367.296	13.000.500
Participation financière Conseiller logement	2.475.000	3.069.000	594.000

Echange de vues

En ce qui concerne le Pacte logement 2.0, Monsieur Marc Lies (CSV) donne à considérer qu'il ne suffit pas qu'un Conseil communal adopte une stratégie communale pour le développement du logement, appelé « Programme d'action local logement » (PAL), mais il faut, suite à l'adoption du PAL, que le ministère du Logement et ladite commune signent aussi une « Convention de mise en œuvre » (CMO) permettant la réalisation du PAL dans le cadre des objectifs et des projets du Pacte logement 2.0. A ce sujet, l'orateur demande à savoir combien de communes ont signé une CMO à ce jour.

A ce sujet, Monsieur le Ministre annonce qu'à ce jour, quatre communes ont signé une CMO. De même, neuf autres communes ont déjà adopté leur PAL et il est prévu de signer leur CMO d'ici la fin de l'année. L'orateur signale que les conseillers logement sont en train d'inciter les autres communes à achever leur PAL avant la fin de l'année et que ses services sont en contact avec les communes pour les assister dans l'élaboration d'un PAL et/ou une CMO.

En ce qui concerne la modification envisagée de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0, Monsieur Marc Lies salue le fait que Monsieur le Ministre prévoit une augmentation de la dotation de 19.000 à 25.000 euros par unité de logement conventionné sous le régime « aides à la pierre ». Dans ce cadre, il se demande s'il est possible d'appliquer cette aide de manière rétroactive pour les conventions qui datent de 2021.

En réponse, un représentant du ministère explique que la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0¹ constitue la base légale pour toute contribution financière de l'Etat envers les communes. Ladite loi prévoit que la dotation ne peut être attribuée de manière rétroactive que pour les projets de l'année qui précède le moment de la signature de la Convention de mise en œuvre. Ainsi, si une CMO est signée en 2023, les projets qui ont été réalisés au cours de l'année 2021 ne bénéficient pas d'une dotation financière.

A l'aune de ce qui précède, Monsieur Marc Lies fait remarquer que beaucoup de communes n'ont pas pu finaliser leur PAL à temps, ce qui s'explique entre autres par la mise en vigueur retardée de la loi du 30 juillet 2021 précitée, et elles vont faire une demande de prolongation. C'est pourquoi Monsieur le Député regrette que les communes concernées qui ont déjà signé des conventions ne peuvent pas profiter d'une participation financière de la part de l'Etat.

A ce sujet, un représentant du ministère fait savoir qu'en ce qui concerne la majorité des communes, le ministère leur a attribué un conseiller logement il y a plus d'un an. En se basant sur l'expérience accumulée à ce jour, l'orateur estime qu'un PAL peut être mis en place en six mois si l'on y travaille intensivement. Le retard de la loi n'a donc un impact que sur les conventions signées en 2020 car elles ne sont pas concernées par la loi. Afin de pouvoir faire un bilan total, il faut attendre la fin de l'année pour qu'on puisse dire combien de communes ont finalement signé leur CMO.

En outre, Monsieur Marc Lies note que le gouvernement prévoit un budget considérable de 1,4 milliards jusqu'en 2026 pour le volet « aide à la pierre », un investissement qui est nécessaire. C'est la raison pour laquelle il demande à savoir combien d'unités de logement

¹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/07/30/a624/jo>

vont être construites avec cette enveloppe budgétaire par année, sachant que l'objectif principal de cet investissement est la construction de logements. Il attire à l'attention de l'assemblée sur le fait que la récente flambée des prix a aussi un impact considérable sur la réalisation des projets de construction qui sont subventionnés par cette enveloppe budgétaire.

En ce qui concerne le nombre de logements à construire, Monsieur le Ministre réfère au rapport du fonds spécial² qui énumère les projections pour les prochaines années. Actuellement, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) constitue le principal fournisseur de logements abordables, mais à partir de 2024, le Fonds du Logement va aussi mettre en œuvre plusieurs projets de grande envergure.

Ajoutant à ces explications, un représentant du ministère signale que toute convention « aide à la pierre » est liée à l'indice de la construction. C'est-à-dire qu'avec une hausse des prix de construction, l'enveloppe envisagée pour un projet est automatiquement majorée ainsi que les dotations du fonds spécial. Lors de l'élaboration du budget relatif au fonds spécial, l'inspection générale des finances (IGF) tient compte à l'avance d'éventuelles augmentations de prix de construction.

Au sujet de la gestion locative sociale, Monsieur le Député estime que le budget envisagé de 1,5 millions d'euros ne suffit pas. L'orateur plaide pour une augmentation de l'enveloppe de cette aide afin de soutenir les communes financièrement dans l'objectif de créer des logements abordables. Selon l'orateur, il s'agit de la mesure la plus effective et bon marché pour assurer des logements abordables.

Se référant à la GLS, Monsieur Max Hahn (DP), rapporteur du budget 2023, note que lors de la présentation, Monsieur le Ministre a parlé d'une enveloppe budgétaire de 1,5 millions d'euros destinée aux frais de la gestion locative sociale. Toutefois, l'article 33.000 relatif à la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement d'une gestion locative sociale (aide aux associations sans but lucratif, fondations et sociétés d'impact sociétal œuvrant dans le domaine du logement ne prévoit qu'une enveloppe de 1,1 millions d'euros pour l'année 2023. C'est pourquoi l'orateur demande plus des détails quant à la différence de cette estimation. En outre, il demande plus d'informations concernant l'évolution du nombre de demandeurs de cette aide.

Se référant à l'intervention des deux orateurs, Monsieur le Ministre renvoie à sa réponse relative à la question parlementaire n°7074³ du 26 octobre 2022 de Madame la Députée Semiray Ahmedova concernant la « subvention loyer » qui reprend entre autres les chiffres exacts en rapport avec l'évolution du nombre des demandeurs.

De même, une représentante du ministère attire l'attention de la commission parlementaire sur le fait que l'enveloppe totale de 1.533.600 euros destinée à la gestion locative sociale est subdivisée en trois points budgétaires qui visent à chaque fois d'autres acteurs qui sont impliqués dans la GLS ; à savoir les asbl, les communes et syndicats de communes et le

² <https://logement.public.lu/fr/actualites/2022/05/18pk-fonds-special.html>

³ <https://www.chd.lu/fr/question/24594>

Fonds du Logement. Il faut aussi savoir que le budget prévoit un crédit non limitatif pour la GLS, c'est-à-dire que l'enveloppe peut être revue à la hausse si nécessaire.

Monsieur le Ministre note qu'il y a encore un potentiel d'amélioration en ce qui concerne la GLS, Toutefois, ses services restent à la disposition des communes qui peuvent avoir recours à cette aide dans le cadre de leur PAL.

En ce qui concerne la gestion locative sociale asbl, un représentant du ministère explique que toute asbl qui veut avoir recours à cette aide doit être agréée par le ministère. Les associations qui disposent de cet agrément n'ont pas besoin de demander au préalable pour inclure des nouveaux logements dans la GLS, mais ils peuvent le faire de manière rétroactive à la fin de l'année ou du semestre budgétaire. L'orateur souligne que le budget n'est pas limité et que l'enveloppe sera majorée en rapport aux logements disponibles en GLS.

Concernant l'article 33.002 qui vise la participation financière aux frais d'un conseil en location, Monsieur le Rapporteur fait remarquer à la commission parlementaire que le budget 2022 prévoyait un montant de 30.000 euros destiné à la participation aux frais de financement d'un conseil en location. Cependant, le compte provisoire pour l'année 2022 montre que le budget prévu n'a pas été utilisé. En outre, ce point ne figure plus dans le budget 2023. Estimant qu'un conseil en location constitue un moyen d'aide utile, l'orateur se demande plus d'informations relatives à cet article.

En réponse, un Monsieur le Ministre informe l'assemblée qu'il fut décidé de gérer le conseil en location « in house », avec le personnel du ministère et à travers des campagnes d'information – les coûts y afférents se retrouvent dans d'autres articles, car ils font partie des dépenses totales des administrations compétentes. L'orateur annonce qu'il est envisagé de recruter plus de personnel à cet effet.

Un représentant du ministère ajoute que l'idée de base était de lancer un appel d'offre dans le but de trouver au moins un gestionnaire qui prendrait en charge le conseil en location. Il faut savoir que l'enveloppe destinée au conseil en location aurait largement dépassé le montant de 30.000 euros initialement prévu car il s'agissait seulement d'un montant de base qui aurait dû être majoré une fois qu'un cadre fixe aurait été élaboré avec l'aide de ce gestionnaire. Cependant, la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics empêche les asbl de participer à un tel appel d'offres. Comme le ministère considère qu'une asbl constitue le partenaire idéal, il a décidé de procéder lui-même à la consultation.

De même, Monsieur le Député demande plus d'informations concernant la hausse budgétaire de l'article 53.000 qui vise l'aide individuelle au logement : primes en relation avec un logement et un habitat durable.

En réponse, Monsieur le Ministre explique que ce point budgétaire fut majoré pour contrer l'évolution des prix de construction.

Quant à l'article 81.030 qui vise la compensation de service public du Fonds du Logement, Monsieur Max Hahn observe que le Ministère prévoit d'un côté de modifier la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement afin que le surplus dégagé par le Fonds du Logement soit porté en recettes au Fonds spécial

et de l'autre côté, le budget pluriannuel prévoit une augmentation du soutien financier du Fonds du Logement.

En réponse à l'intervention de Monsieur le Député, Monsieur le Ministre explique que le Fonds du Logement nécessite d'un soutien financier continu de l'Etat pour qu'il puisse continuer à créer des logements abordables, sachant qu'il s'agit des seules recettes dont profite le Fonds du Logement. Même s'il est peu probable que le Fonds du Logement va créer un surplus dans les années à venir, il semble cohérent que tout éventuel surplus sera destiné à la création d'autres logements abordables ce qui explique le choix d'une modification de la loi précitée.

En guise d'explication complémentaire, un représentant du ministère informe l'assemblée que le mécanisme de gérance du Fonds du Logement est assez complexe. En ce qui concerne un éventuel surplus, il se peut que le Fonds du Logement acquière un terrain en vue d'y construire un immeuble de logements, mais qu'il ne va pas l'exploiter lui-même et le revendre car il a été constaté après l'acquisition que la construction sur ce terrain n'est pas, pour diverses raisons, possible ou financièrement supportable. L'argent ainsi généré est reversé au budget de l'Etat, le projet de de modification de la loi du Fonds du Logement prévoit de verser cet argent au Fonds spécial afin que ce montant soit réutilisé pour la création de logement abordable. Cependant, il faut noter que depuis la création du Fonds du Logement il n'y a eu qu'un cas lors duquel il a vendu un terrain car il ne correspondait pas à ses besoins.

3. Présentation du Monitoring du Pacte Logement (étude réalisée par le LISER)

Une représentante du « Liser » explique que la base légale du Pacte Logement 1.0 était le titre 1^{er} (articles 1^{er} et 2) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Les prédicts articles 1^{er} et 2 de la loi de 2008 ont été abrogés avec effet au 31 décembre 2020.

Le « Pacte logement 2.0 » est prévu par la nouvelle loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

L'objectif de la loi du 22 octobre 2008 précitée était d'un côté la signature d'une convention dénommée « Pacte Logement » entre l'Etat et les communes avec le but d'augmenter la construction de logements sur leur territoire et de l'autre côté que l'ensemble des communes, indépendamment du fait qu'elles aient signé ou non une convention Pacte Logement, disposent de divers instruments pour augmenter l'offre de logements et pour réduire leur coût.

Les conventions qui ont été signées avec les communes ont prévu un monitoring qui doit avoir lieu tous les trois ans. Ainsi, trois monitorings intermédiaires ont déjà eu lieu en 2011, 2014 et 2017. Ainsi, la présentation d'aujourd'hui vise le monitoring final du Pacte Logement 1.0.

1. Monitoring des conventions « Pacte Logement »

Quant à l'**engagement de l'Etat et des communes**, les communes se sont engagées, en signant la convention, à augmenter leur nombre d'habitants de plus de 15% sur une période de dix années. En même temps, la population devait augmenter d'au moins 1% et d'au moins 30 habitants en chiffres absolus par an.

En contrepartie, l'Etat s'est engagé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population.

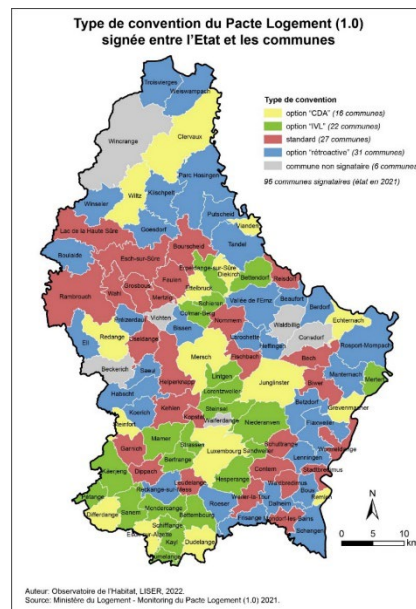
Cette contribution financière a été payée annuellement et s'élevait à 4 500 € pour tout nouvel habitant dépassant la croissance de 1% de la population.

Pour les centres de développement et d'attraction (CDA), définis par le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) de 2003, cette contribution financière a été majorée de 70%. Pour les communes hors CDA identifiées comme prioritaires pour le développement par l'IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg) de 2004, la contribution financière a été majorée de 50%.

96 communes ont signé une convention Pacte Logement 1.0. et 6 communes n'ont pas signé de convention.

Il existe différents types de conventions :

- l'option « CDA » : choisie par 16 communes ;
- l'option « IVL » : choisie par 22 communes ;
- l'option « standart » : choisie par 27 communes ;
- l'option « rétroactive » : choisie par 31 communes.

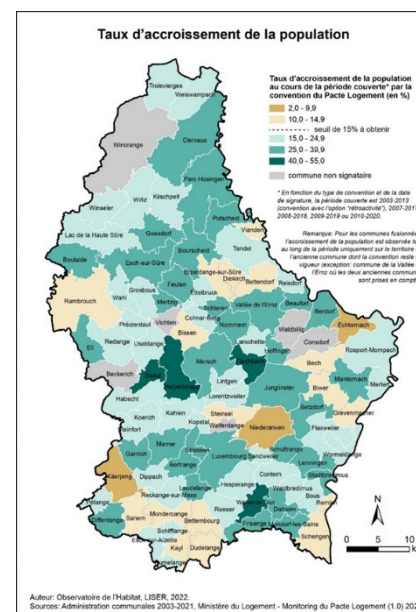


A côté de l'option « standart » qui a pris l'année 2008 comme année de référence pour mesurer la croissance de leur population, les communes ont pu choisir de calculer la croissance de manière rétroactive en utilisant une année de leur choix comme année de référence entre 2003 et 2013.

20 communes n'ont pas atteint l'**objectif de croissance de la population** de 15% au cours de la période d'observation de 10 ans. Trois communes parmi les 20 qui n'ont pas atteint l'objectif sont restées sous le seuil de 10%.

Parmi les communes n'ayant pas atteint l'objectif, il y a 6 communes CDA et 9 communes IVL - les catégories qui sont censées se développer dans un souci d'aménagement du territoire cohérent.

En théorie, ces communes devaient restituer partiellement ou intégralement la contribution financière reçue.



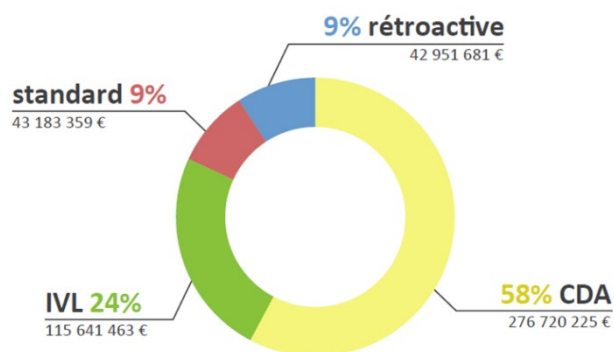
La **contribution financière étatique** s'est élevée à près de 478,5 millions d'euros.

Les communes devaient recevoir la contribution financière de l'Etat annuellement si l'augmentation de la population dépassait 1% au cours de l'année avec un minimum de 30 habitants par an.

Les 20 communes n'ayant pas rempli l'objectif de la croissance de 15% sur 10 ans ont dû fournir des explications par écrit.

Le Ministère du Logement et le Ministère de l'Intérieur ont stipulé qu'elles ne devaient pas restituer la contribution financière.

71% du **budget reçu par les communes** a été dépensé jusqu'en 2021.



Source : Ministère du Logement – Monitoring du Pacte Logement (1.0) 2021.

Budget accordé aux communes selon le type de convention signée

Type de convention signée	Budget reçu	Budget utilisé	Part du budget utilisé	Montant restant
CDA	276 720 225 €	221 179 090 €	80 %	55 541 135 €
IVL	115 641 463 €	69 375 343 €	60 %	46 266 120 €
standard	43 183 359 €	27 717 844 €	64 %	15 465 515 €
rétroactive	42 951 681 €	22 568 064 €	53 %	20 383 617 €
Grand Total	478 496 728 €	340 840 341 €	71 %	137 656 387 €

Source : Ministère du Logement – Monitoring du Pacte Logement (1.0) 2021.

Contribution financière accordée et utilisée par les communes selon le type de convention signée au cours de la période du Pacte Logement 1.0

Environ 137,7 millions d'euros restent encore à dépenser, correspondant à 29% de l'enveloppe budgétaire. 15 communes n'ont pas encore utilisé leur budget et 20 communes ont dépensé plus de 90% du budget reçu.

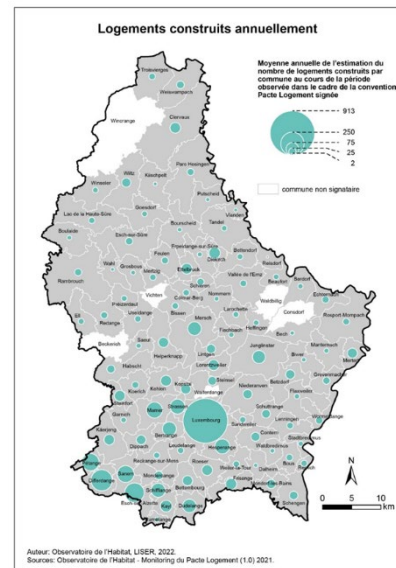
Les maisons relais et crèches ainsi que les écoles ont été privilégiées dans **l'utilisation de la participation financière étatique** :

Type de convention signée	Nombre de communes ayant investi dans des équipements publics ou projets immobiliers							Nombre de communes signataires du Pacte Logement
	Ecole	Maison relais / Crèche	Maison communale / Service technique	Infrastructures sportives ou culturelles	Réseaux d'eau, de gaz, d'électricité	Projets immobiliers	Divers	
CDA	8	11	3	8	5	7	6	16
IVL	11	7	5	8	3	3	4	22
standard	10	11	4	1	5	3	5	27
rétroactive	8	9	2	9	5	5	2	31
Grand Total	37	38	14	26	18	18	17	96

Source : Ministère du Logement – Monitoring du Pacte Logement (1.0) 2021.

Type d'équipement ou de projet financé au cours de la période du Pacte Logement 1.0 selon le type de convention signée

Il est estimé que 52 900 **nouveaux logements** ont été construits au cours des différentes **périodes d'observation**. Cette estimation se base sur les terrains consommés et reconstruits (*déduits par orthophotos*) et sur les données du cadastre vertical. Les périodes d'observation très différentes d'une commune à l'autre rendent les chiffres difficilement comparables. Avec une estimation moyenne de 2,3 personnes par ménage, ils ont permis de loger environ 122 000 personnes.



2. Monitoring des instruments pour la mise en œuvre de la loi dite Pacte Logement

Différents instruments ont été mis à disposition des communes pour augmenter l'offre de logements. Indépendamment d'avoir signé une convention ou non, l'ensemble des communes a eu la possibilité d'utiliser les instruments suivants mis à disposition dans le cadre de la loi dite Pacte Logement :

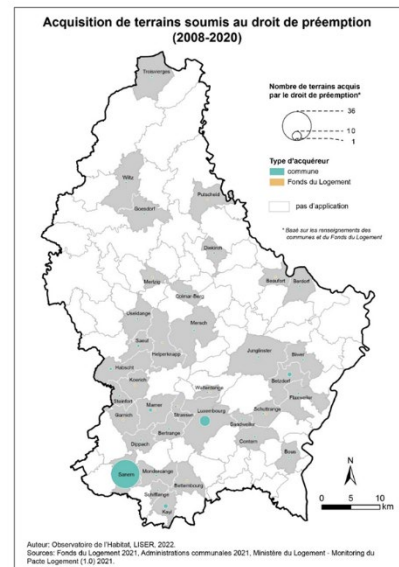
- droit de préemption ;
- taxe communale annuelle spécifique sur certains immeubles ;
- impôt foncier B6 ;
- logements abordables ;
- droit d'emphytéose ;
- exemption d'impôt sur le revenu lors de la vente d'un bien immobilier.

Le monitoring de l'utilisation des instruments s'applique à la période d'octobre 2008 à décembre 2020.

En ce qui concerne le **droit de préemption**, celui-ci permet aux communes et au Fonds du Logement d'acquérir des parcelles situées dans les zones prévues lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de vendre.

Un peu moins de 1 000 terrains ont été offerts par droit de préemption, dont 96 terrains ont été acquis entre 2008 et 2020 par les communes ou le Fonds du Logement pour une superficie d'environ 43 hectares.

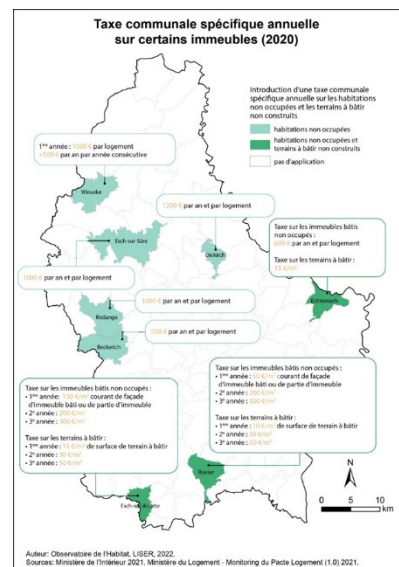
Les raisons de non application sont multiples (absence de droit pour le Fonds du Logement, mauvaise accessibilité, parcelles trop étroites, topographie non favorable, prix trop élevé, espace naturel protégé, végétation trop dense ou biotope, zone inondable...).



Concernant l'introduction d'une **taxe communale annuelle spécifique sur certains immeubles**, la commune pouvait percevoir :

- une taxe d'inoccupation sur les immeubles destinés au logement qui ne sont pas occupés pendant une période de 18 mois consécutifs, ou
- une taxe de non-affectation à la construction sur des terrains à bâtir pour lesquels le début des travaux n'a pas eu lieu.

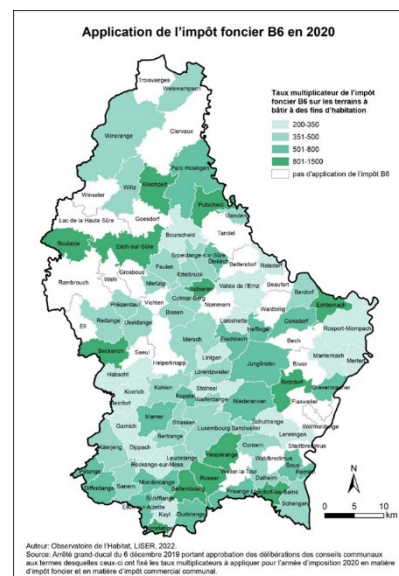
9 communes ont introduit une de ces taxes, mais seules deux perçoivent une de ces taxes.



Quant à l'introduction de l'**impôt foncier B**, les communes pouvaient percevoir un impôt sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

L'impôt foncier est calculé à partir d'une base d'assiette qui est multipliée par un taux communal fixé annuellement.

En 2020, 78 communes ont appliqué l'impôt foncier B6 tandis que les autres communes sont restées avec l'impôt foncier B (qui ne fait pas de différence entre les immeubles bâtis et non bâtis ainsi que les terrains à bâtir à des fins d'habitation).



Au sujet de la **création de logements abordables**, pour chaque PAP dont la superficie de terrain à bâtir brut est supérieur à 1 ha, la loi obligeait de réserver 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements futurs à la réalisation de logements abordables. D'après la modification de la loi Omnibus, pour chaque PAP « nouveau quartier » avec un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10% de la surface construite brute est à affecter à la réalisation de logements abordables.

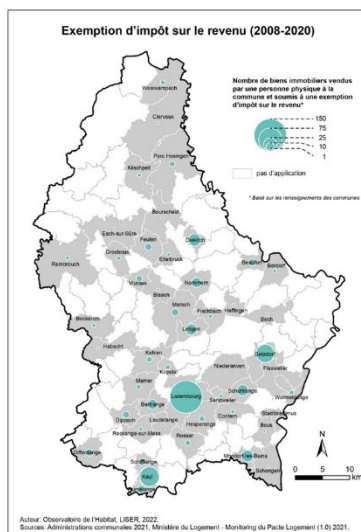
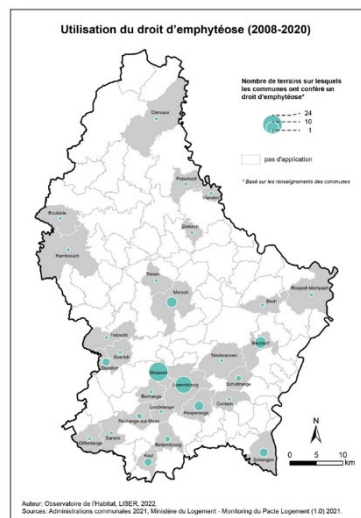
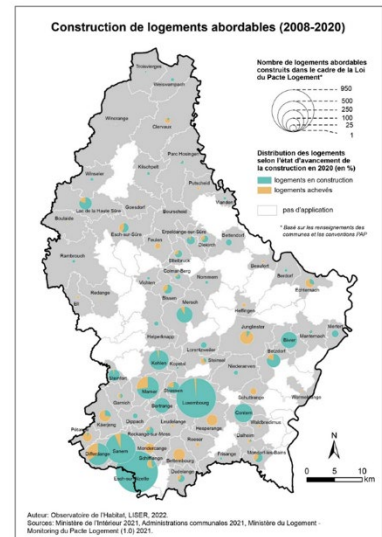
Dans ce contexte, quelques 5,200 logements abordables auraient dû être créés. Malheureusement, par manque de mesures contraignantes et d'instruments de contrôle, il n'existe à ce jour pas de moyens pour vérifier combien de ces logements sont effectivement aujourd'hui des logements abordables.

En ce qui concerne le recours au **droit d'emphytéose**, le terrain reste la propriété du bailleur lors de l'emphytéose et l'emphytéote ne paie que le prix du logement, ce qui réduit de manière substantielle le coût du logement.

D'après les renseignements des communes, environ un quart d'entre-elles appliquent le droit d'emphytéose, pour environ 100 projets.

En regard à l'application de **l'exemption d'impôt sur le revenu** lors de la vente d'un bien immobilier, la plus-value et le bénéfice de spéculation réalisés par une personne physique sur une cession de terrain ou d'immeuble effectuée au profit de l'Etat, d'une commune ou d'un syndicat communal sont exemptés d'impôt sur le revenu.

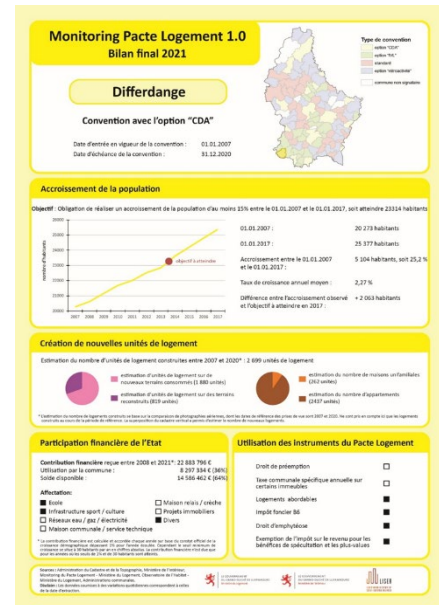
D'après les renseignements communiqués par les communes, 47 communes ont acquis autour de 450 terrains ou immeubles différents.



3. Fiches par commune

L'oratrice informe l'assemblée qu'il existe une fiche synthétique pour chaque commune signataire du Pacte Logement. Les informations suivantes sont retenues sur les fiches :

- le cadre général ;
- l'accroissement de la population ;
- la création de nouvelles unités de logement ;
- la participation financière de l'Etat ;
- l'utilisation des instruments du Pacte Logement.



Exemple d'une fiche synthétique

4. Divers

Aucun Sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 25 novembre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact