



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

LB/AF

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 22 avril 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 26 mars 2014
2. 6666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Présentation du volet concernant le Ministère du Logement par Madame le Ministre du Logement (demande de la sensibilité politique ADR du 5 mars 2014)
3. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Guy Arendt, M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini

Mme Maggy Nagel, Ministre du Logement
Mme Diane Dupont, Mme Tania Fernandes, Ministère du Logement

M. Laurent Besch, Administration parlementaire

Excusé: M. André Bauler

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 26 mars 2014

Le projet de procès-verbal sous référence n'appelle pas d'observation et rencontre l'accord unanime des membres de la commission.

2. 6666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014

Présentation des grandes lignes du volet budgétaire du Ministère du Logement

Le montant total du projet de budget 2014 du Ministère du Logement est de 135.861.943 euros ce qui constitue une augmentation de l'ordre de +13% (+15,85 millions euros) par rapport à l'enveloppe budgétaire du budget voté 2013 du Ministère du Logement.

Stimulation de l'offre de logements

Mme la Ministre du Logement explique que les efforts entrepris et visant à stimuler l'offre de logements continueront à constituer l'axe prioritaire.

Ainsi, les participations étatiques destinées aux promoteurs s'élèvent à 39 millions euros. Ce montant correspond à 29% du budget total. Cette somme s'inscrit dans le cadre du 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés (tel que modifié par le règlement grand-ducal du 27 août 2013 modifiant et complétant le 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés).

Aides individuelles au logement

Les crédits budgétaires afférents ont été fixés à 49 millions d'euros.

Pacte Logement

Le projet de budget 2014 du Ministère du Logement connaît une augmentation de 13% par rapport au budget voté 2013.

La hausse des crédits budgétaires alloués dans le cadre des obligations résultant du Pacte Logement en constitue la raison principale. Quant au principe, il convient de souligner que la progression du crédit budgétaire afférent résulte de l'augmentation de la population dans les communes ayant signé une convention «Pacte Logement».

Quant au montant prévu, il convient de noter que quelque 43 millions euros sont consacrés à l'aide aux communes pour financer le coût des infrastructures liées à l'augmentation de leurs habitants. Ce montant calculé sur base d'estimations plus précises par le Ministère du Logement alors qu'il dispose, à raison de la finalisation exceptionnellement tardive des propositions budgétaires 2014, d'une grande partie des données démographiques des communes signataires, représente une variation de l'ordre de +54% par rapport au crédit budgétaire alloué sous le budget voté 2013 (28 millions euros).

Subvention d'intérêt (article budgétaire 15.0.34.080)

Le crédit budgétaire alloué est de 38 millions euros, une augmentation de 8 millions euros par rapport au budget voté 2013.

Subvention de loyer (article budgétaire 15.0.34.090)

Le crédit budgétaire afférent a été fixé à 100 euros. Il convient de noter qu'il s'agit d'un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice.

Frais de fonctionnement (articles budgétaires 15.0.12.000 à 15.0.12.300)

Des efforts ont été consentis par le Ministère du Logement au niveau des frais de fonctionnement en vue de diminuer le montant des crédits budgétaires afférents.

Il a été procédé à une réduction des coûts de fonctionnement de près de 170.000 euros, ce qui correspond à 12% par rapport aux crédits budgétaires alloués en tant que frais de fonctionnement dans le budget voté 2013.

Ainsi, on a procédé à une optimisation (i) des frais d'études et d'experts, (ii) des frais de bureau et (iii) des frais d'entretien des bâtiments.

Subventionnement pour projets de construction d'ensembles (articles budgétaires 15.0.31.000, 15.0.31.030, 15.0.32.001, 15.0.32.010, 15.0.33.001, 15.0.43.000, 15.0.43.001; 45.0.51.000, 45.0.51.003, 45.0.51.006, 45.0.51.040, 45.0.51.041, 45.0.51.043, 45.0.52.000, 45.0.53.005, 45.0.63.002, 45.0.63.004, 45.0.63.005 et 45.0.63.006)

Les crédits budgétaires afférents connaissent une diminution de l'ordre de -15% et ce à raison d'un étalement dans le temps d'un certain nombre de projets de logements subventionnés inscrits dans le 9^e programme pluriannuel de construction d'ensembles de logements subventionnés.

Dotations du Fonds de Logement (article budgétaire 45.0.81.030)

Le crédit budgétaire a été fixé à 1 million euros en place et lieu des 7,5 millions euros demandés par les responsables du Fonds de Logement.

En effet, il s'est avéré, au vu de l'évolution des crédits budgétaires alloués sur les dix dernières années au Fonds du Logement, qu'une partie de ceux-ci n'a pas été dépensée (cf. annexe joint au présent projet de procès-verbal, tableau figurant à la page 6)

Il convient également de noter qu'une augmentation des capitaux propres du Fonds de Logement s'avère indispensable. Il est ainsi proposé de modifier le paragraphe (5) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (cf. article 32 du projet de loi n°6666). La limite en sera désormais fixée à 200 millions euros.

De même, les articles 27, 29 et 30 de la loi modifiée précitée sont, dans un souci de cohérence juridique, modifiés.

Regroupement de certains articles budgétaires

Dans le but d'assurer une utilisation plus efficace des deniers publics et, sur un plan secondaire, dans un souci de simplification, certains articles budgétaires ont été regroupés sous un article budgétaire unique.

Ainsi, à titre d'exemple, les articles budgétaires 45.0.63.002 et 45.0.63.003 (*participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable: aide aux communes et participation aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs: aide aux communes et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes*) ont été regroupés.

Echange de vues

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- *Article budgétaire 15.0.33.001*: les associations sans but lucratif sont celles qui œuvrent activement sur le marché comme p. ex. l'asbl «*Enner Dach*».
- La diminution de certains crédits budgétaires alloués dans le domaine des participations étatiques à des projets de construction s'explique par leur degré d'avancement au niveau des procédures administratives préalables, de sorte que leur réalisation respective sera ainsi étalée dans le temps. Il convient de noter que la participation étatique afférente sera reportée sur le prochain exercice budgétaire. Il ne s'agit donc pas d'une diminution pure et simple des crédits budgétaires afférents, mais bien d'une adaptation technique sur le plan comptable.
- Les travaux portant sur une réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sont en cours (groupe de travail ministériel ad hoc).

Le Secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

Le Président,
Guy Arendt

Annexe: document du Ministère du Logement – Grandes lignes des propositions budgétaires 2014

Ministère du Logement

Grandes lignes des Propositions budgétaires 2014

1. Aperçu des PB 2014

- Budget global
- Dépenses courantes
- Dépenses en capital

2. Spécificités des PB 2014

1. Aperçu des PB 2014

Budget global

Enveloppe budgétaire totale : **135,9 millions d'euros**
soit une différence de +15,85 millions d'euros par rapport au budget voté 2013 (+13%)

Enveloppe budgétaire totale *autorisée* d'après les directives budgétaires (cf Circulaire budgétaire) :

124,5 millions d'euros, soit une croissance de seulement +3,7% par rapport au budget voté 2013

Excédent budgétaire : **+11,4 millions d'euros**

Dépenses courantes

Enveloppe budgétaire proposée : **43,2 millions d'euros**
soit une différence de +8,17 millions d'euros par rapport au budget voté 2013 (+23%)

Enveloppe budgétaire *autorisée* d'après les directives budgétaires :
36,3 millions d'euros

Excédent budgétaire : **+6,9 millions d'euros**

Principale cause de cet excédent budgétaire :

Subvention d'intérêt (art. 15.0.34.080)

Budget demandé au départ : 30 millions EUR

Or, dépenses 2013 pour les subventions d'intérêt = 37,6 millions EUR

Dans un souci d'un budget aussi réaliste que possible en 2014, le Ministère du Logement a augmenté le budget proposé à **38 millions EUR**, soit une hausse de 8 millions EUR par rapport au budget voté 2013 !

Dans ce contexte, il est néanmoins important de souligner que le Ministère du Logement a fait des efforts remarquables en termes d'économies budgétaires dans les aides individuelles :

En effet, les dépenses de cet article budgétaire sont passées de 51 millions EUR en 2012 à 37,6 millions EUR en 2013, soit une **baisse d'un peu plus de 13,5 millions EUR en un an !**

Cela représente **quasiment l'enveloppe budgétaire de la subvention de loyer**, alors que cette dernière **n'a même pas encore été introduite**.

Dépenses en capital

Enveloppe budgétaire proposée : **92,67 millions d'euros**
soit une différence de **+7,7 millions d'euros** par rapport au budget voté 2013 (+9%)

Enveloppe budgétaire *autorisée* d'après les directives budgétaires :
88,1 millions d'euros
Excédent budgétaire : **+4,5 millions d'euros**

Principale cause de cet excédent budgétaire

Pacte logement(art. 45.0.63.007)

- A l'origine, le budget demandé s'élevait à 39 millions EUR (situation juin 2013), mais celui-ci a été **relevé à 43 millions d'euros** avec l'accord de l'IGF (soit une progression de 15 millions EUR par rapport au budget voté 2013 !)
- Toutefois, une bonne partie des données démographiques des communes signataires nous sont entretemps parvenues, et notamment celles de la commune de Differdange qui a vu sa population croître de 800 individus, ce qui représente pour cette seule commune un subventionnement de 4,3 millions EUR !
- Au vu de nos calculs, les dépenses du Pacte logement s'élèveraient plutôt à env. **48 millions d'euros** pour l'année 2014
- Pour des raisons de timing, le budget demandé n'a plus pu être adapté une deuxième fois, mais cela pourrait faire l'objet d'une discussion lors de la réunion bilatérale du jeudi 13 février

Récapitulatif

Année	Budget voté	Dépassement	Dépenses
2008	10 000 000	0	9 626 877
2009	14 000 000	30 113 297	44 113 196
2010	13 000 000	10 416 618	23 415 516
2011	25 807 475	8 928 884	34 683 326
2012	26 000 000	15 394 829	41 394 829
2013	28 000 000	22 300 000	50 321 668
2014*	43 000 000	5 000 000	+/- 48 000 000

*estimation

ESTIMATION TOTAL DEPENSES FIN 2014 +/-246 600 000

1.1. Spécificités des PB 2014

Frais de fonctionnement (art. 15.0.12.000 à 15.0.12.300)

Le Ministère du Logement a fait des efforts non négligeables en termes de réduction de ses frais de fonctionnement.

En effet, il est parvenu, moyennant une optimisation de ses dépenses, à **réduire les coûts de fonctionnement de près de 170.000 EUR**, soit un peu plus de 12% par rapport au budget voté 2013 (loyers non compris)¹.

Les économies réalisées par le Ministère proviennent principalement des **frais d'études et d'experts** qui ont été optimisés au maximum (-115.624 EUR par rapport au budget voté 2013), mais aussi des **frais de bureau** (-15.260 EUR) et des **frais d'entretien des bâtiments** (-39.500 EUR).

Concernant cette dernière catégorie, les coûts relatifs au nettoyage des bureaux ont pu être baissés considérablement grâce à deux appels d'offres respectivement pour les 2 sites place de l'Europe (Ministère) et rue de Hollerich (Service des aides au logement).

¹ conformément à la méthode de calcul de l'IGF

Subvention de loyer (art. 15.0.34.090)

Budget demandé : 100 EUR

Le programme gouvernemental 2013-2018 prévoit entre autres que toutes les demandes d'attribution d'une subvention de loyer devront obligatoirement être soumises pour avis aux commissions communales de loyer.

C'est dans le cadre de cette possible adaptation de la subvention de loyer (et donc de l'éventuel amendement du projet de loi déposé), mais aussi dans le cadre du screening des aides individuelles que le crédit de la subvention de loyer a été fixé à 100 EUR.

Subventionnements pour projets de construction d'ensembles

D'une façon générale, les crédits relatifs au subventionnement de projets de logements subventionnés ont reculé de près de -15% par rapport au budget voté 2013 (càd -6,6 millions d'euros).

L'explication à ce recul vient du fait que pour les propositions budgétaires 2014, les crédits à prévoir par projet de logements subventionnés ont été étalés dans le temps, en fonction de leur état d'avancement.

Ainsi, les projets pour lesquels une procédure PAP est toujours en cours par exemple, ne feront très probablement pas l'objet d'un subventionnement de la part de l'Etat en 2014 et ont été reportés à 2015, voire à 2016, bien qu'ils aient été inscrits au 9^e programme pluriannuel de construction d'ensembles de logements subventionnés.

Dès lors, les investissements à prévoir pour 2015 connaissent une hausse assez importante.

Dotations du Fonds du Logement (art. 45.0.81.030)

Budget demandé : 1 million EUR

La dotation du Fonds a été fixée à 1 million d'euros (au lieu des 7,5 millions EUR demandés par le Fonds), afin d'encourager ledit Fonds à réclamer **en priorité** les subventions qui lui sont dues dans le cadre de la réalisation de ses nombreux projets.

Cela fait une dizaine d'années qu'une importante partie du budget prévu pour le subventionnement des projets du Fonds du Logement tombe en économie (cf tableau ci-dessous).

Tableau : Budget voté et dépenses sur les articles budgétaires de subventionnement du Fonds du Logement
(hors art. 45.0.81.030 Dotations FdL)

	Budget voté	Dépenses	Budget tombé en économie	Pourcentage du budget voté tombé en économie
2013*	12 455 413 €	5 885 413,00 €	6 570 000,00 €	52,75%
2012	12 152 000 €	7 039 541,00 €	5 112 459,00 €	42,07%
2011	14 480 583 €	7 031 357,00 €	7 449 226,00 €	51,44%
2010	7 344 000 €	4 809 310,00 €	2 534 690,00 €	34,51%
2009	15 766 038 €	11 005 068,00 €	4 760 970,00 €	30,20%
2008	15 766 038 €	8 079 864,05 €	7 686 173,95 €	48,75%
2007	15 614 248 €	10 899 088,59 €	4 715 159,41 €	30,20%
2006	14 666 874 €	14 484 251,37 €	182 622,63 €	1,25%
2005	8 321 000 €	7 727 396,73 €	593 603,27 €	7,13%
2004	8 241 112 €	8 120 112,00 €	121 000,00 €	1,47%
2003	8 240 000 €	4 168 760,43 €	4 071 239,57 €	49,41%
2002	7 440 000 €	3 265 948,57 €	4 174 051,43 €	56,10%
2001	7 433 270 €	5 305 769,75 €	2 127 500,25 €	28,62%
2000	7 058 768 €	4 534 824,18 €	2 523 943,94 €	35,76%
TOTAL	142 523 931 €	96 471 292 €	46 052 639 €	

* compte prévisionnel au 31.12.2013

Dès lors, il y a un sérieux décalage entre le niveau de subventionnement d'un bon nombre de projets du Fonds du Logement et l'état d'avancement de ces mêmes projets, au point que certains projets figurant dans le 9^e programme pluriannuel sont déjà achevés !

Or, le fait que des crédits tombent ainsi en économie a des conséquences néfastes sur le budget du Ministère du Logement, étant donné que les sommes non dépensées lors des exercices précédents sont forcément reportées aux exercices suivants et viennent s'ajouter aux crédits des nouveaux projets (effet boule de neige).

D'après le commentaire des articles de la loi du 25.02.1979 concernant les aides au logement, la dotation doit servir à combler la partie non subventionnée des projets de logement locatifs et des réserves foncières :

« Article 61. La dotation doit essentiellement servir au fonds de capital de roulement pour les logements locatifs ainsi qu'à la constitution de réserves foncières. Le montant indiqué correspond en gros aux moyens non encore engagés de l'actuel fonds du logement social (...) »

Dans ce contexte, la dotation du Fonds a été maintenue à 1 million d'euros, alors que le Fonds demandait un crédit de 7,5 millions d'euros.

Regroupement d'un bon nombre d'articles budgétaires

Dans un souci de simplification de son plan comptable et afin de permettre au Ministère du Logement d'assurer une meilleure gestion des crédits qui seront mis à sa disposition, il a été procédé au regroupement d'un certain nombre d'articles budgétaires, à l'instar par exemple des articles 45.0.51.003 et 45.0.51.004 ou bien des articles 45.0.63.002 et 45.0.63.003 qui ont été fusionnés, afin de permettre une allocation plus optimale et une réduction du montant des crédits tombant en économie à la fin de l'exercice budgétaire.

Introduction d'un certain nombre de Cavaliers budgétaires dans le projet de loi

Modification du plafond des dotations au Fonds du Logement

- L'art. 56 de la loi de 1979 prévoit le versement d'une dotation au Fonds du Logement jusqu'à concurrence de 125 millions d'euros.
- Or, plafond des dotations a été dépassé en 2010 (le total des dotations depuis la création du Fonds du Logement a atteint 129,6 millions d'euros en 2010)
- D'où nécessité de relever ce plafond à 200 millions moyennant un « cavalier budgétaire »

Modification de la terminologie de l'article 27 concernant le subventionnement des projets de logements locatifs

L'article 27 de la loi de 1979 prévoit que « l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 75% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués ... ».

Or l'IGF a fait observer dans un avis relatif à une demande de relèvement de plafond des engagements du Ministère du Logement que les projets de *rénovation* de logements locatifs ne pouvaient faire l'objet d'un subventionnement de l'Etat, puisque l'article 27 ne mentionne pas la rénovation de manière explicite.

Compte tenu de l'article 1^{er} de la loi de 1979 qui stipule que « ... la présente loi a pour objet de promouvoir ...la rénovation et l'assainissement de logements anciens... », il est proposé de compléter via un « cavalier budgétaire » l'article 27 de manière à ce que les choses soient claires pour toutes les parties concernées.

Introduction d'une hypothèque légale sur les immeubles subventionnés par l'Etat

Chaque année, la loi budgétaire prévoit l'autorisation pour l'Etat d'inscrire une hypothèque légale sur l'immeuble subventionné en cas d'acquisition, d'aménagement ou de construction de logements locatifs dans le cadre d'un projet de construction d'ensembles par les associations sans but lucratif ou pour travailleurs étrangers seuls par des employeurs-bailleurs.