

N° 6916²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**portant réorganisation de l'établissement public
nommé „Fonds du Logement“**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(1.2.2016)

RESUME STRUCTURE

L'objectif du présent projet de loi est d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“, en mettant l'accent sur sa gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées.

La pénurie de logements abordables est un des principaux défis auxquels est confronté le Luxembourg. Dans ce contexte, l'intervention des promoteurs publics constitue une des pistes à poursuivre pour répondre à la demande.

D'après l'analyse de la Chambre des Métiers, la pénurie de logements sociaux et de logements à coût modéré s'explique, entre autres, par une production historique annuelle peu élevée de la part des promoteurs publics, par l'accent politique qui a été mis par le passé sur la vente de logements subventionnés, logements qui après la durée de détention minimale ont été cédés à des prix proches du prix du marché tout en ayant bénéficié en amont du subventionnement étatique, et donc de coût d'acquisition moindres. L'ensemble de ces éléments est responsable d'un stock de logements sociaux et de logements à coût modéré peu élevé.

La Chambre des Métiers accueille favorablement les changements annoncés par le Gouvernement concernant la politique du logement, et plus particulièrement la réorganisation du fonds.

Elle note que le présent projet entend doter le Fonds du logement des ressources appropriées et de renforcer sa gouvernance afin d'augmenter la production de logements sociaux et de logements à coût modéré. Cet objectif trouve l'assentiment entier de la Chambre des Métiers, de même que celui de „dédier la partie prépondérante de ses efforts à sa mission cardinale de création de logements locatifs“ qui correspond à une recommandation qu'elle exprime de longue date.

Elle constate des changements proposés en ce qui concerne le fonctionnement et la gouvernance du fonds et énonce qu'à son avis, un fonctionnement plus transparent et plus efficace du fonds constitue une condition nécessaire, mais non suffisante pour augmenter l'offre de logements à coût modéré. Les responsables politiques devront selon elle assumer leur part de responsabilité en déterminant certes des objectifs ambitieux à réaliser par le fonds, mais aussi veiller à s'assurer qu'il dispose des moyens financiers et des ressources humaines adéquats lui permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Par ailleurs, si la Chambre des Métiers soutient les plans du Gouvernement d'augmenter la production de logements sociaux et de logements à coût modéré par les principaux promoteurs publics, à savoir le Fonds du logement et la SNHBM, elle est convaincue du fait que sans une collaboration renforcée avec le secteur privé, le rattrapage des retards accumulés dans ce domaine par le passé sera trop long, surtout si l'on part de l'hypothèse que le solde migratoire se maintiendra à un niveau élevé.

En considérant l'ensemble de la thématique du logement abordable, la Chambre des Métiers donne également à considérer que l'action du fonds ne constitue qu'un moyen parmi tout un arsenal de mesures qui devront être mises en oeuvre afin de mieux maîtriser l'évolution des prix immobiliers résidentiels. D'après elle, des mesures supplémentaires devront être adoptées pour accroître la mise

sur le marché de terrains à bâtir et pour simplifier les procédures d'autorisation et réduire les délais y relatifs.

Parmi les dispositions du projet de loi que la Chambre des Métiers approuve particulièrement, il y a lieu de citer:

- La gestion du fonds dans les formes et selon les modalités du droit privé, qui devrait lui conférer une plus grande flexibilité et réactivité;
- En ce qui concerne les immeubles cédés par des ventes avec emphytéose, le fait que le fonds puisse se réserver un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, pour la durée entière de l'emphytéose, trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers. Cependant, le fait de prévoir par exemple un droit de préemption n'est à lui seul pas suffisant pour contrecarrer la spéculation sur les objets en cause. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers demande de prévoir au niveau des contrats de vente avec emphytéose le calcul du prix de vente auquel le logement pourrait être cédé après la période de détention minimale;
- L'élargissement du conseil d'administration au Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol), qui est accueilli favorablement, en ce qu'il devrait permettre de mieux coordonner l'action du fonds avec celles des communes qui interviennent également en tant que promoteurs publics;
- Concernant l'organisation interne du fonds, la Chambre des Métiers salue l'obligation d'adopter un règlement d'ordre intérieur prévoyant les règles de gouvernance et l'obligation de tenir des comptes séparés (pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, séparés pour leur part pour les activités de location et de vente), alors que cette démarche contribue à renforcer la transparence des opérations financières du fonds et des décisions prises.

Par contre, la Chambre des Métiers éprouve des difficultés en ce qui concerne le fait que le commentaire des articles indique que „le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir par exemple de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.“. La Chambre des Métiers est en effet d'avis que le fonds devrait en premier lieu se concentrer sur son „core business“: la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré. Enfin, et en se basant sur une appréciation générale du présent projet de loi, la Chambre des Métiers estime que la fonction de commissaire du Gouvernement n'est pas justifiée par le besoin affirmé de contrôle supplémentaire de la part du Ministre compétent.

*

Par sa lettre du 17 novembre 2015, Madame la Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et des projets de règlement grand-ducal repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

L'objectif du présent projet de loi est d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“, en mettant l'accent sur sa gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées.

1.1. Un contexte général se caractérisant par une pénurie de logements abordables

La pénurie de logements abordables est l'un des principaux défis auxquels est confronté le Luxembourg. Elle constitue l'un des revers de la médaille de la forte croissance économique que connaît le pays depuis des décennies, en ce que le solde migratoire élevé, combiné à d'autres facteurs comme la diminution de la taille des ménages et des taux d'intérêts historiquement bas, contribue à stimuler la demande de logements face à une offre qui peine à suivre ce rythme. Cette situation mène inévitablement à des hausses prononcées des prix des logements.

D'un point de vue social, les pouvoirs publics devraient pouvoir assurer que mêmes les ménages aux faibles ressources financières puissent être logés de façon adéquate.

Sur le plan économique, la pénurie mentionnée ci-avant exerce une pression sur les revendications salariales en vue de „compenser“ la montée des prix des logements, même si une hausse des rémunérations ne constitue point une solution appropriée pour résoudre le problème; au contraire ces augmentations de salaires stimuleront à leur tour la hausse des prix immobiliers.

La Chambre des Métiers concède que les tensions sur le marché du logement risquent de rendre difficile l'accès à un logement pour les ménages à faibles revenus. Dans ce contexte, l'intervention des promoteurs publics constitue une des pistes à poursuivre pour desservir ce segment de demande.

La pénurie de logements sociaux et de logements à coût modéré s'explique, entre autres, par une production historique annuelle peu élevée de la part des promoteurs publics, par l'accent politique qui a été mis par le passé sur la vente de logements subventionnés, logements qui après la durée de détention minimale ont été cédés à des prix proches du prix du marché tout en ayant bénéficié en amont du subventionnement étatique, et donc de coûts d'acquisition moindres. L'ensemble de ces éléments est responsable d'un stock de logements sociaux et de logements à coût modéré peu élevé.

Sur cette toile de fond, la Chambre des Métiers accueille favorablement les changements annoncés par le Gouvernement concernant la politique du logement.

Ainsi, il s'agit de doter par exemple le Fonds du logement des ressources appropriées et de renforcer sa gouvernance afin d'augmenter la production de ce type de logements. Cet objectif trouve l'assentiment plein et entier de la Chambre des Métiers, de même que celui de „dédier la partie prépondérante de ses efforts à sa mission cardinale de création de logements locatifs“, qui correspond à une recommandation qu'elle exprime de longue date.

En effet, la Chambre des Métiers voudrait relever clairement qu'il ne suffit pas d'améliorer le fonctionnement et la gouvernance du fonds pour atteindre une hausse significative de sa production de logements. Ainsi, il devra également disposer des moyens appropriés pour pouvoir être en mesure d'atteindre les objectifs qui lui seront assignés. Pour la Chambre des Métiers, deux solutions seraient envisageables:

- soit doter le fonds de ressources propres supplémentaires, tant financières que personnelles, pour qu'il puisse réaliser l'accroissement de la production en régie propre;
- soit lui conférer des moyens financiers additionnels afin qu'il puisse sous-traiter au secteur privé certains de ses projets (planification, coordination, construction).

En considérant l'ensemble de la thématique du logement abordable, la Chambre des Métiers donne cependant à considérer que l'action du fonds ne constitue qu'un moyen parmi tout un arsenal de mesures qui devront être mises en oeuvre afin de mieux maîtriser l'évolution des prix immobiliers résidentiels. D'après elle, des mesures supplémentaires devront être adoptées pour accroître la mise sur le marché de terrains à bâtir et pour simplifier les procédures d'autorisation et réduire les délais y relatifs.

1.2. Une réforme du Fonds du logement constitue une condition nécessaire, mais non suffisante pour augmenter l'offre de logements à coût modéré

La Chambre des Métiers constate que les changements proposés en ce qui concerne le fonctionnement et la gouvernance du fonds sont fondés essentiellement sur deux motifs.

Premièrement, il faut relever que le logement social est une activité susceptible de faire l'objet d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces services sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées ou seulement à des conditions moins satisfaisantes par le marché en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle l'article 106, paragraphe 2, TFUE permet, sous certaines conditions de faire exception aux règles du TFUE pour les entreprises chargées d'un SIEG.

Par conséquent, un des soucis du projet sous avis est celui du respect des règles européennes applicables dans ce domaine.

Deuxièmement, l'exposé des motifs énonce qu'il s'agit „d'améliorer significativement l'organisation et le fonctionnement du fonds, afin qu'il soit en mesure à moyen et à long termes de créer bien davantage de logements“.

La seconde motivation à la base du présent projet consiste donc à mener une politique de création de logements à coût modéré plus offensive.

La Chambre des Métiers n'entend pas se prononcer en détail sur la réorganisation du fonds. Elle accueille cependant favorablement l'approche selon laquelle le fonctionnement de celui-ci devra être calqué sur celui d'une entreprise privée. En effet, elle estime que le fonds devrait disposer de la flexibilité nécessaire pour réagir rapidement à l'évolution de la demande et pour pouvoir rattraper le retard que le Luxembourg a pris au niveau de l'offre de logements à coût modéré.

Cependant, un fonctionnement plus transparent et efficace du fonds constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, pour augmenter l'offre de logements à coût modéré. Les responsables politiques devront assumer leur part de responsabilité en déterminant certes des objectifs ambitieux à réaliser par le fonds, mais également en veillant à s'assurer qu'il dispose des moyens adéquats lui permettant d'atteindre lesdits objectifs.

Le présent projet prévoit que le montant maximal actuel de 25 millions euros pour les emprunts du fonds susceptibles de bénéficier de la garantie d'Etat soit porté à 60 millions d'euros.

Si la Chambre des Métiers soutient les plans du Gouvernement d'augmenter la production de logements sociaux et de logements à coût modéré par les principaux promoteurs publics, à savoir le Fonds du logement et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, elle est convaincue du fait que sans une collaboration avec le secteur privé, le rattrapage des retards accumulés à travers le temps dans ce domaine sera trop long, en partant de l'hypothèse que le solde migratoire se maintiendra à un niveau élevé.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

2.1. Article 1^{er}

Le présent article prévoit que le fonds est géré dans les formes et selon les modalités du droit privé.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette orientation, alors qu'elle devrait offrir au fonds une plus grande flexibilité et réactivité.

2.2. Article 2

L'article 2 prévoit en son paragraphe 1 que l'une des missions du fonds consiste en la mise en location de logements sociaux, entre autres, „à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre, dont l'objet social comprend la mise à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population“.

Cette démarche trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers, l'un des acteurs en question pouvant être l'Agence immobilière sociale (AIS).

Par contre, le paragraphe 5 du même article dispose que „le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions.“ A cet égard, le commentaire des articles qui fait partie du présent projet relève que „à cette fin, le fonds peut notamment accomplir tous travaux de construction, de rénovation, de réfection ou d'entretien, toutes acquisitions, cessions ou échanges, et toutes opérations d'aménagement ou d'urbanisation.“

De l'avis de la Chambre des Métiers, cette disposition revêt un caractère trop large, en ce sens qu'elle pourrait par exemple constituer la base légale pour développer davantage la réalisation de logements non subventionnés en concurrençant de ce fait l'activité des acteurs privés. Ainsi, le seul commentaire des articles ne garantit plus le lien avec la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis que le fonds devrait se concentrer sur cette mission de base, le fait que par le passé tel n'ait pas été le cas expliquant en partie son faible niveau de production. Elle propose donc la suppression de cette précision.

En ce qui concerne les immeubles qu'il a cédés par des ventes avec emphytéose, le fonds peut se réserver un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, pour la durée entière de l'emphytéose.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cette démarche, alors qu'elle dénonce depuis des années la pratique selon laquelle des logements à coût modéré, ayant été acquis par leurs propriétaires

à un prix moindre grâce au subventionnement public, soient cédés par après au prix fort du marché. Il n'est, à ses yeux, pas tolérable que des ménages réalisent des plus-values exorbitantes en vendant des biens immobiliers subventionnés en amont par des deniers publics. Cette politique du logement, qui fut un échec cuisant, est également responsable du stock peu élevé de logements à coût modéré.

Cependant, le fait de prévoir par exemple un droit de préemption n'est à lui seul pas suffisant pour contrecarrer la spéculation sur les objets en cause, alors qu'en vertu de ce droit le fonds peut se substituer à un acheteur potentiel, mais devrait dès lors verser le même prix que ce dernier était prêt à payer. Au cas où ce prix est surfait, la spéculation ne sera donc point endiguée. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers demande de prévoir au niveau des contrats de vente avec emphytéose le calcul du prix de vente auquel le logement pourrait être cédé après la période de détention minimale.

Le paragraphe 6 du présent article prévoit que „*le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine*“.

La Chambre des Métiers constate qu'à cet égard, le commentaire des articles est plus précis que le texte du projet de loi, le premier précisant que „*certaines immeubles faisant partie du patrimoine du fonds ne se prêtent que difficilement à la réalisation de logements. Partant, dans un souci d'efficacité et de maîtrise des coûts, le fonds peut aliéner ces immeubles.*“ Dans ce contexte, elle estime qu'il serait utile de préciser le texte du projet de loi afin de mieux délimiter l'action du fonds.

2.3. Article 3

Selon l'article 3, „*le fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.*“

La Chambre des Métiers se doit de relever une nouvelle fois que le commentaire des articles est plus précis que le texte du projet de loi en indiquant que „*le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir par exemple de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.*“

Elle voudrait rappeler que cette faculté n'est pas nouvelle pour être prévue par l'article 54 de la loi de 1979. Or, déjà à l'époque où le Gouvernement manifestait sa volonté d'intégrer cette disposition dans la précitée loi, la Chambre des Métiers avait fait part de son opposition.

En se basant sur les expériences du passé, la Chambre des Métiers est en effet d'avis que le fonds devrait en premier lieu se concentrer sur son „core business“, la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré. En outre, la prise de participation pourrait mener à des situations où le fonds entrerait directement en concurrence avec le secteur privé, ce qui serait hautement malsain.

Elle demande dès lors la suppression de cette disposition.

2.4. Article 4

L'article 4 prévoit quant à lui que le conseil d'administration est élargi par un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol).

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cet élargissement du conseil d'administration, en ce qu'il devrait permettre de mieux coordonner l'action du fonds avec celles des communes, qui interviennent également en tant que promoteurs publics dans la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré.

2.5. Article 6

D'après le présent article 6, le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui comprend des règles générales et permanentes régissant le fonctionnement du fonds.

La Chambre des Métiers accueille favorablement l'obligation d'adopter un règlement d'ordre intérieur qui permet de définir des règles de bonne gouvernance et de renforcer la transparence des décisions à prendre, notamment l'établissement de la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics, les principes selon lesquels les logements sont attribués et les règles à respecter en cas de location-vente de logements.

Si un règlement d'ordre intérieur est d'ores et déjà prévu par l'article 63 de la loi de 1979, la Chambre des Métiers constate que ce dernier ne comprend pas les points énumérés ci-dessus. Or, en ce qui concerne la législation sur les marchés publics, il faut rappeler que l'article 20 paragraphe 1 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics prévoit que „*les dispositions du Livre I [marchés se*

situant en dessous du seuil des marchés d'envergure (livre II) et ne concernant pas les secteurs spéciaux du livre III] ne s'appliquent pas aux appels à la concurrence à opérer par le Fonds pour le logement à coût modéré pour la réalisation de logements."

Finalement, la Chambre des Métiers estime que le règlement d'ordre intérieur devra prendre en compte les recommandations des audits du fonds, pour autant qu'elles soient pertinentes.

2.6. Article 10

L'article 10 du projet sous avis définit la fonction et les missions du commissaire du Gouvernement. Selon le commentaire des articles „*le Gouvernement ayant déclaré prioritaire la politique du logement, une information régulière du ministre de tutelle sur les activités du fonds assurée par le commissaire du Gouvernement s'impose en conséquence. Le commissaire du Gouvernement surveille plus particulièrement la mise en oeuvre du plan quinquennal*“.

En se basant sur une appréciation générale du présent projet de loi, la Chambre des Métiers est d'avis que la fonction de commissaire du Gouvernement n'est pas justifiée par un besoin de contrôle supplémentaire de la part du Ministre compétent. D'après son analyse du texte sous avis, le Ministre dispose de moyens de contrôle adéquats du fonds même en l'absence du prédit commissaire. Ainsi, le projet de loi prévoit toute une série de garde-fous.

En effet, il convient de constater que le Ministre désigne deux représentants au conseil d'administration en vertu de l'article 4 du présent projet, organe qui définit, en accord avec la politique gouvernementale, la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre et surveille justement l'activité de celui-ci.

Par ailleurs, le plan quinquennal est soumis à l'approbation du Ministre qui peut demander toutes modifications.

En cas de divergence de vues entre le Ministre et le conseil d'administration, celle du Ministre prime en toute circonstance.

Enfin, l'ensemble des décisions du conseil d'administration portant sur les objets énumérés à l'article 21, paragraphe 2 du présent projet sont soumises à l'approbation du Ministre.

Prévoir une fonction de commissaire du Gouvernement paraît, aux yeux de la Chambre des Métiers et pour les raisons ci-avant évoquées, disproportionné et risque même d'être en contradiction avec l'un des objectifs du présent projet de loi, à savoir le renforcement de la flexibilité et de l'efficacité du fonds.

2.7. Article 12

L'article 12 prévoit qu'à l'exception d'éventuels fonctionnaires détachés, les contrats de louage de services du personnel du fonds sont des contrats de louage de service de droit privé régis par le Code du travail.

La Chambre des Métiers approuve ce choix, qui devrait conférer au fonds plus de flexibilité dans la gestion de ses ressources humaines que ne lui permettrait le cadre légal de la fonction publique, notamment au niveau des recrutements et des avancements.

2.8. Article 15

Le présent article traite de la compensation de service public à percevoir par le fonds. L'objectif de celle-ci est de permettre l'acquisition de terrains destinés au logement subventionné et de couvrir les pertes de l'activité du fonds dans le domaine du logement subventionné. En raison du faible montant des redevances d'emphytéose et du niveau peu élevé des loyers, les activités de vente et de location de logements subventionnés génèrent en principe des pertes.

Sans préjudice des contraintes imposées par le droit de l'Union européenne, la Chambre des Métiers voudrait rappeler l'importance d'une absence de subventionnement croisé entre activités subventionnées et activités non subventionnées, et ce en vue d'éviter des situations de concurrence déloyale. De ce point de vue, la tenue de comptes séparés, telle que prévue par l'article 17 du présent projet, est indispensable.

2.9. Article 16

A travers l'article 16, le montant maximal actuel de 25 millions d'euros pour les emprunts du fonds susceptibles de bénéficier de la garantie d'Etat est porté à 60 millions d'euros.

La Chambre des Métiers accueille favorablement la hausse du plafond de la garantie d'Etat, alors que le fonds est appelé à augmenter de manière significative la production de logements subventionnés afin de faire face à la pénurie d'habitations sur ce segment du marché. En effet, la garantie de l'Etat permet au fonds de se financer à un taux d'intérêt plus favorable.

2.10. *Article 17*

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'obligation dans le chef du fonds de tenir des comptes séparés pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, qui devront pour leur part être séparées pour les activités de location et de vente. En effet, la mise en œuvre d'une comptabilité analytique répondant aux principes énoncés ci-avant renforce la transparence des activités du fonds en permettant de mesurer notamment l'efficacité dans les différents champs d'activité.

De surcroît, la tenue de comptes séparés constitue le prérequis pour déterminer la compensation de service public et éviter toute surcompensation.

*

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 1^{er} février 2016

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN

