

Rapport spécial

sur la réalisation de logements sociaux



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Présentation

Commission du contrôle de l'exécution
budgétaire

28 janvier 2019

Rapport spécial

sur la réalisation de logements sociaux



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg



1. Présentation du contrôle de la Cour

- Objectifs de contrôle
 - Evaluation des moyens prévus pour la réalisation de logements sociaux
- Période de contrôle
 - Années 2008 à 2017
- Analyse de quatre volets majeurs
 - Définition de la notion du logement social
 - Besoins en matière de logement social
 - Programme de construction d'ensembles
 - Autres mesures et instruments en matière de logements sociaux



2. Chronologie des travaux de contrôle

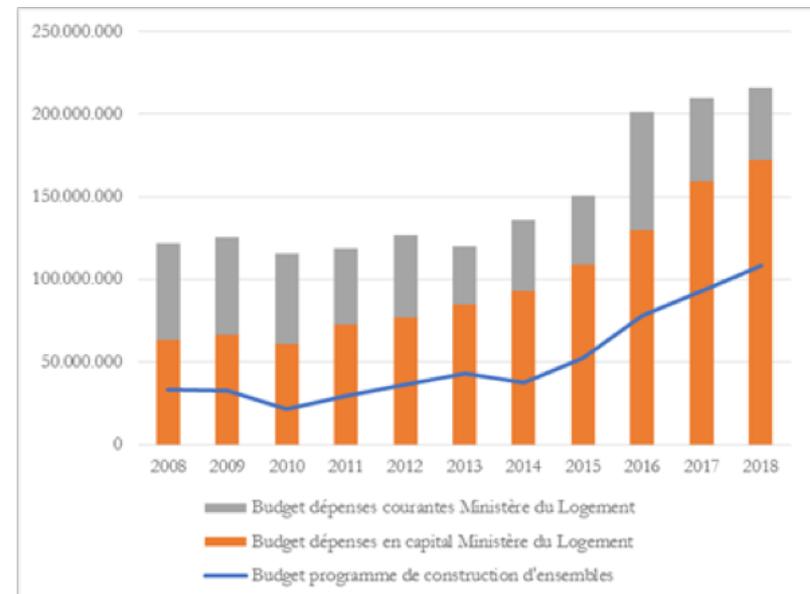
16 février 2017	Lettre d'annonce du contrôle
3 mai 2017	Réunion auprès du ministère du Logement
19 juillet 2017	Réunion auprès du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (division Solidarité)
30 août 2017	Réunion auprès de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM)
20 septembre 2017	Réunion auprès du Fonds du Logement
22 septembre 2017	Réunion auprès de la Fondation Caritas
22 septembre 2017	Entretien avec le président de la Fondation pour l'Accès au Logement
19 octobre 2017	Réunion auprès du ministère du Logement
13 décembre 2017	Contrôle sur place auprès du ministère du Logement
8 juin 2018	Réunion avec le Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises (Syvicol)
26 juin 2018	Réunion auprès de la commune de Wiltz
4 juillet 2018	Réunion auprès de la commune de Flaxweiler
11 juillet 2018	Réunion auprès de la commune de Mondercange
17 juillet 2018	Réunion auprès de la Ville de Luxembourg



3. Cadre pour la mise en œuvre des objectifs en matière de logements sociaux

- Cadre légal
- Programmes gouvernementaux (2004; 2009; 2013)
- Budget 2018 du ministère du Logement

- 216 millions d'euros, dont 108 millions d'euros destinés au programme de construction d'ensembles





4. Définition de la notion du logement social

- Plusieurs termes en matière de logement social identifiés :
 - Le logement social proprement dit
 - Le logement subventionné destiné à la vente
 - Le logement à coût modéré
 - Le logement abordable
- Différentes interprétations des termes susmentionnés avancés par les acteurs interrogés

Constatations :

- Absence de définitions normées des différents termes utilisés en matière de politique de logement social
 - Difficulté de mettre en place une politique coordonnée en matière de logement social

Recommandation :

- Recensement de tous les termes ayant un lien avec le logement social et mise en place d'une définition normée



5. Les besoins en matière de logement social

- **Inventaire des logements sociaux locatifs**
 - 2.904 logements sociaux locatifs (novembre 2017)

Constatations :

- Les logements sociaux locatifs n'ayant pas bénéficié des aides à la construction d'ensembles ne sont pas recensés auprès du ministère du Logement
 - Difficile d'établir un inventaire du parc locatif social

Recommandation :

- Mise à jour d'un inventaire exhaustif à intervalles réguliers, permettant de suivre l'évolution du parc de logements sociaux locatifs et de juger de l'efficacité des mesures mises en place



5. Les besoins en matière de logement social

▪ Estimation des besoins en logements sociaux locatifs

- Besoins en logements sociaux locatifs déterminés à partir de la liste d'attente du Fonds du Logement
- Elaboration d'une base de données en cours regroupant les demandes introduites auprès du Fonds du Logement et de la SNHBM

Constatations :

- Estimation des besoins non exhaustive
- Absence d'estimation fiable des besoins actuels et futurs

Recommandation :

- Tenir compte des demandes introduites auprès de tous les acteurs œuvrant dans le domaine du logement social locatif
- Etablissement d'une projection des besoins pour mieux cibler la stratégie en matière de logements sociaux locatifs



5. Les besoins en matière de logement social

- **Contribution de l'Observatoire de l'Habitat en matière de besoins en logements sociaux**
 - Missions : collecte, analyse et diffusion de données relatives à l'habitat

Constatation :

- Missions de l'Observatoire de l'Habitat ne prévoient aucune analyse spécifique en matière de logement social

Recommandation :

- Participation de l'Observatoire de l'Habitat pour le recensement et l'évolution du parc locatif social ainsi que pour l'évaluation des besoins en logements sociaux



6. Programme de construction d'ensembles

- Mesure principale en matière de réalisation de logements sociaux locatifs
- Bénéficiaires des aides à la construction d'ensembles :
 - Promoteurs publics : communes, SNHBM, Fonds du Logement, Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall
 - Promoteurs privés : associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils, offices sociaux, sociétés de droit privé
- Taux maxima fixés dans le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles

Constatations :

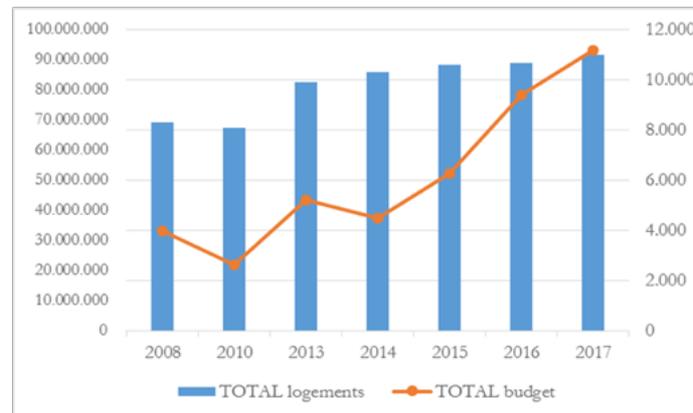
- Pour les sociétés de droit privé, les types d'investissements ainsi que les taux maxima des participations étatiques ne sont pas fixés au règlement grand-ducal
- Application d'un plafond par mètre carré : taux réel de la subvention accordée par le ministère du Logement peut être inférieur au taux maxima fixé au règlement grand-ducal



6. Programme de construction d'ensembles

▪ Budget relatif au programme de construction d'ensembles

- Evolution du budget et du nombre de projets inscrits au programme de construction d'ensembles 2008 – 2017



Constatation :

- Au niveau budgétaire, pas de distinction entre les logements destinés à la vente, les logements sociaux locatifs et les logements étudiants

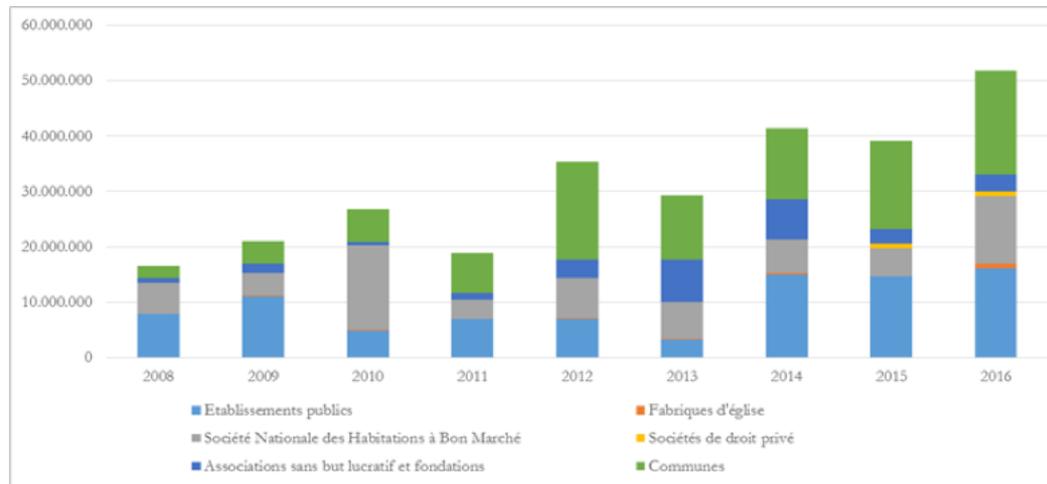
Recommandation :

- Mettre en place un suivi budgétaire pour chaque type de logement figurant au programme de construction d'ensembles



6. Programme de construction d'ensembles

▪ Dépenses liées au programme de construction d'ensembles



Constatation :

- 95 % des dépenses destinées aux promoteurs publics pour la réalisation de logements sociaux locatifs
→ Manque d'implication d'autres acteurs

Recommandation :

- Elaboration de nouvelles pistes en vue d'améliorer la participation des promoteurs privés dans la réalisation de logements sociaux locatifs



6. Programme de construction d'ensembles

▪ Consommation budgétaire

Année	Budget	Dépenses	Consommation (en %)	Ecart
2008	33 209 188	16 487 543	49,6 %	-16 721 645
2009	32 634 315	20 987 901	64,3 %	-11 646 414
2010	21 883 428	26 812 066	122,5 %	4 928 638
2011	29 753 731	18 895 072	63,5 %	-10 858 659
2012	36 573 100	35 324 079	96,6 %	-1 249 021
2013	43 384 041	29 212 862	67,3 %	-14 171 179
2014	37 354 494	41 394 491	110,8 %	4 039 997
2015	52 234 976	39 057 295	74,8 %	-13 177 681
2016	78 120 200	51 821 985	66,3 %	-26 298 215
Total	365 147 473	279 993 294	76,7 %	-85 154 179

Constatations :

- Surestimation récurrente du budget relatif au programme de construction d'ensembles
- Importantes augmentations budgétaires constatées depuis 2016 ne pourront pas produire les effets escomptés si les moyens pour mettre en œuvre le budget font défaut

Recommandations :

- Analyser les raisons des écarts budgétaires
- Budget devrait être fixé par rapport à des objectifs réalisables en tenant compte des ressources foncières et humaines disponibles



6. Programme de construction d'ensembles

- **Etablissement du programme de construction d'ensembles**
 - Répartition par type de logement

Règlement grand-ducal	Logement locatif social	Vente	TOTAL	% location sociale
13 mars 2008	3 107	4 821	7 928	39,2 %
24 mars 2010	2 473	5 349	7 822	31,6 %
27 août 2013	3 498	5 951	9 449	37,0 %
21 octobre 2014	3 329	5 812	9 141	36,4 %
4 septembre 2015	3 271	6 096	9 367	34,9 %
26 avril 2016	3 400	6 165	9 565	35,5 %
8 juillet 2017	4 072	5 852	9 924	41,0 %
15 décembre 2017	4 247	5 669	9 916	42,8 %

Constatations :

- Logements subventionnés destinés à la vente restent majoritaires, malgré l'offre insuffisante de logements sociaux locatifs
- Non-respect de la disposition légale prévoyant la réalisation de 10 % de logements locatifs par projet
→ Dispenses ministérielles non formalisées



6. Programme de construction d'ensembles

- **Etablissement du programme de construction d'ensembles**
 - Etat d'avancement des projets du programme de construction d'ensembles

Constatations :

- Programme de construction d'ensembles n'inclut pas d'état d'avancement des projets
- Nombre de logements à réaliser biaisé par des projets finalisés dont les décomptes finaux n'ont pas encore été transmis, mais qui figurent toujours au programme de construction d'ensembles

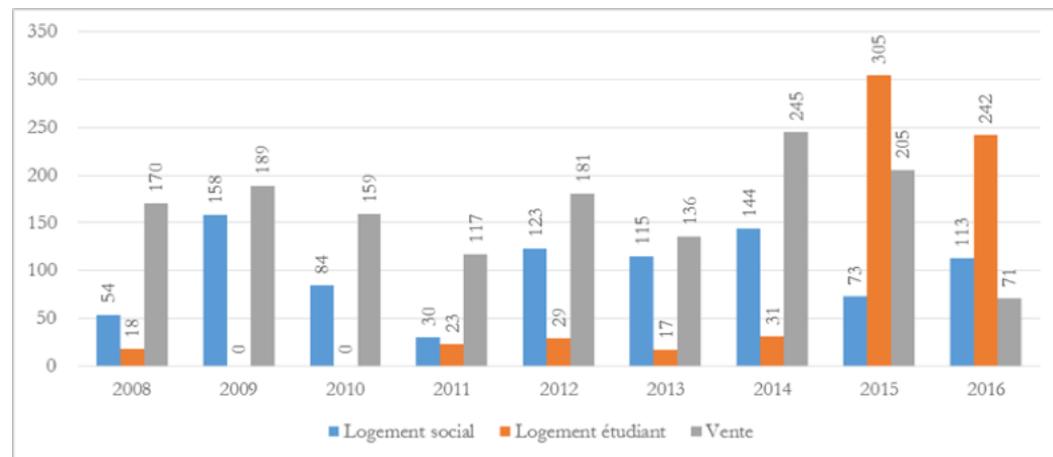
Recommandations :

- Se doter d'un outil de suivi afin d'être en mesure d'avoir une vue globale des projets et ceci d'un point de vue de la consommation budgétaire, de l'état d'avancement et de la réalisation effective de logements
- Prévoir des délais notamment pour la transmission des décomptes finaux



6. Programme de construction d'ensembles

▪ Projets réalisés



Constatation :

- Augmentation du nombre de logements inscrits au programme de construction d'ensembles ne va pas de pair avec l'augmentation des logements effectivement réalisés
- Construction des 4.000 logements figurant au programme de construction d'ensembles ne pourra avoir lieu qu'à une échéance lointaine

→ Réalisations 2008 – 2016 : 900 logements sociaux locatifs

Recommandations :

- Adaptations au niveau du programme de construction d'ensembles s'avèrent nécessaires
- Programme de construction d'ensembles devrait être intégré dans une stratégie coordonnée afin d'améliorer les résultats en matière de réalisation de logements sociaux



7. Autres mesures et instruments en matière de logements sociaux

- Mobilisation de terrains à bâtir
- La réserve foncière (en hectares) des promoteurs publics

	SNHBM	Fonds du Logement	Total	
Terrains mobilisables à court terme et terrains pour lesquels des PAP ont été approuvés	53,66	0,00	53,66	
Terrains mobilisables à moyen et long terme	PAP en cours	5,43	5,01	10,44
	PAP à élaborer	5,92	15,25	21,17
Hors périmètre pour le logement	29,17	9,40	38,57	
Total	94,18	29,66	123,84	

Constatations :

- 31% des terrains de la réserve foncière sont hors périmètre pour le logement
- Fonds du Logement ne détient aucun terrain mobilisable à court terme ni de terrains pour lesquels des PAP ont été approuvés



7. Autres mesures et instruments en matière de logements sociaux

- Programme national « Baulücken »

Constatations :

- Une stratégie afin de s'assurer qu'au moins 30 % des logements réalisés soient réservés à des logements à coût modéré fait défaut
- Une stratégie afin de s'assurer que l'accent soit mis sur la création de logements destinés à la location fait défaut
- Pour aucune commune un plan directeur « Baulücken » n'a été élaboré
- Aucune initiative privée sur des terrains « Baulücken » n'a encore vu le jour
- Le ministère du Logement n'a effectué aucun suivi concernant les outils de sensibilisation mis à disposition des administrations communales.

Recommandation :

- Examiner les possibilités en vue d'une participation active des communes dans le programme national « Baulücken »



7. Autres mesures et instruments en matière de logements sociaux

- Le droit de préemption

Constatations :

- Entre 2009 et 2016 uniquement treize communes ont eu recours à l'exercice de leur droit de préemption
- Pour la période 2009 à 2017, le Fonds du Logement n'a exercé son droit de préemption que pour 2,73 % des parcelles qui lui ont été proposées (20 parcelles sur un total de 732 parcelles)
- Depuis l'entrée en vigueur, le Fonds du Logement n'a réalisé aucun logement sur les parcelles acquises moyennant le droit de préemption

Recommandation :

- Recourir davantage au droit de préemption afin de permettre aux instances publiques d'élargir leur réserve foncière



7. Autres mesures et instruments en matière de logements sociaux

- **Dynamisation de la création de logements sociaux**
- **Surface à dédier à la réalisation de logements à coût modéré**

Constatations :

- Une définition du terme « logement à coût modéré » fait défaut
- Une mesure destinée principalement aux logements prévus pour la vente et non une mesure favorisant la réalisation de logements sociaux locatifs
- Le ministère ne dispose d'aucun mécanisme de contrôle ni de sanction à l'encontre du promoteur qui n'aurait pas respecté lesdites dispositions

Recommandations :

- Prévoir une définition cohérente du terme « logement à coût modéré »
- Prendre en considération la possibilité que les sociétés de droit privé s'associent aux promoteurs publics pour que ceux-ci réalisent les 10% à dédier à la réalisation de logements à coût modéré
- Elargir le cercle des bénéficiaires d'un tel logement en y intégrant les personnes répondant aux conditions d'admission d'un logement social locatif
- Prévoir un mécanisme de contrôle et de sanction envers les promoteurs qui ne respectent pas les obligations légales



7. Autres mesures et instruments en matière de logements sociaux

- **Implication des communes en matière de logements sociaux**

Constatations :

- Seuil de 1.500 euros par logement social locatif n'incite pas les responsables communaux
- Différentes mesures en place pour favoriser la réalisation des projets de logements sociaux souvent pas connus par les communes
 - Projets principalement réalisés par les grandes communes:
 - Manque d'initiative des communes
 - Communes désireuses de réaliser de tels projets risquent de ne pas avoir les compétences et les ressources humaines nécessaires
- Structure de conseil assurée par des ressources déjà existantes au sein du ministère du Logement
 - Aucune structure spécifiquement dédiée au conseil des communes n'a été mise en place

Recommandation :

- Mise en place d'une structure permettant au ministère d'agir en tant que facilitateur pour la création de logements subventionnés