

Rapport spécial de la Cour des comptes sur la réalisation de logements sociaux

Luxembourg, le 28 janvier 2019

En date du 28 janvier 2019, la Cour des comptes a soumis à la Chambre des députés son rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux.

Suivant les dispositions de la loi organique de 1999, la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics. Dans le cadre du présent rapport, l'objectif principal réside dans l'évaluation des moyens prévus pour la réalisation de logements sociaux. Pour ce faire, la Cour a identifié quatre volets majeurs, à savoir la définition de la notion du logement social, les besoins en matière de logement social, le programme de construction d'ensembles et les autres mesures et instruments en matière de logements sociaux. La période de contrôle couvre notamment les années 2008 à 2017.

Le contrôle donne lieu aux constatations et recommandations principales suivantes :

- **Définition de la notion du logement social**

Il ressort du contrôle qu'il n'existe pas de définitions normées des différents termes utilisés dans le cadre du logement social et qu'il est dès lors difficile de mettre en place une politique coordonnée en la matière. Ainsi, la Cour recommande de recenser tous les termes ayant un lien avec le logement social et de les doter d'une définition normée.

- **Besoins en matière de logement social**

L'inventaire du parc locatif social s'avère difficile à établir, étant donné que le ministère du Logement peut uniquement fournir des données relatives aux logements sociaux locatifs ayant bénéficié des aides à la construction d'ensembles. La Cour soutient l'initiative du ministère du Logement d'élaborer une base de données permettant d'inventorier tous les logements sociaux locatifs.

Concernant les besoins actuels en logements sociaux locatifs, la Cour constate que le ministère du Logement n'est pas en mesure de fournir des estimations fiables. Cependant, une base de données unique est en cours d'élaboration ayant comme objectif de regrouper les demandes en matière de logements sociaux locatifs introduites auprès du Fonds du Logement et de la SNHBM. La Cour recommande dès lors que cette base de données tienne compte des demandes introduites auprès de tous les acteurs œuvrant dans le domaine du logement social locatif.

Par ailleurs, le ministère du Logement ne procède pas à une évaluation des besoins futurs en logements sociaux locatifs. Dans ce cadre, la Cour recommande d'établir une projection des besoins futurs et ceci notamment en tenant compte de l'évolution démographique, de l'augmentation des prix de l'immobilier, du besoin croissant en logements ainsi que du taux de risque de pauvreté. Dans cet ordre d'idées, la Cour recommande la participation de l'Observatoire de l'Habitat pour le recensement du parc locatif social ainsi que pour l'évaluation des besoins en logements sociaux.

- **Programme de construction d'ensembles**

En l'absence d'une stratégie clairement définie, la Cour a identifié le programme de construction d'ensembles comme mesure principale en matière de réalisation de logements sociaux locatifs.

Il ressort du contrôle une surestimation récurrente du budget relatif au programme de construction d'ensembles. La Cour recommande au ministère du Logement d'analyser les raisons de ces écarts budgétaires. En effet, de l'avis de la Cour, les importantes augmentations budgétaires constatées depuis 2016 ne pourront pas produire les effets escomptés si les moyens pour mettre en œuvre le budget font défaut. Ainsi, le budget devrait être fixé par rapport à des objectifs réalisables en tenant compte des ressources foncières et humaines disponibles.

Par ailleurs, depuis l'exercice 2014 le budget ne fait plus aucune différence entre les dépenses prévues pour les logements destinés à la vente et celles prévues pour les logements sociaux locatifs. Dès lors, la Cour recommande de mettre en place un suivi budgétaire pour chaque type de logement subventionné dans le cadre du programme de construction d'ensembles.

Concernant la répartition des dépenses liées au programme de construction d'ensembles, 95 % de celles-ci sont destinées aux promoteurs publics. De l'avis de la Cour, cet indicateur montre un manque d'implication d'autres acteurs et elle recommande au ministère d'élaborer de nouvelles pistes en vue d'améliorer la participation des promoteurs privés dans la réalisation de logements sociaux locatifs.

Pour ce qui est de la répartition entre projets destinés à la location et projets destinés à la vente, aucune variation significative en faveur des logements sociaux locatifs ne peut être constatée.

Par ailleurs, la Cour constate le non-respect de la disposition légale prévoyant la réalisation de 10 % de logements sociaux locatifs par projet inscrit au programme de construction d'ensembles. Bien que des dispenses ministérielles puissent être accordées, force est de constater que celles-ci ne sont pas formalisées.

Pour les projets figurant au programme de construction d'ensembles, ce dernier n'inclut pas l'état d'avancement des projets. La Cour recommande au ministère du Logement de 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.

Au cours de la période 2008 à 2016, la Cour constate qu'au total quelque 3 000 logements ayant bénéficié des aides à la construction d'ensembles ont été construits, parmi lesquels uniquement quelque 900 logements sociaux locatifs.

Au vu de ce qui précède, la Cour est d'avis que des adaptations au niveau du programme de construction d'ensembles s'avèrent nécessaires. De plus, ledit programme devrait être intégré dans une stratégie coordonnée afin d'améliorer les résultats en matière de réalisation de logements sociaux locatifs.

- **Autres mesures et instruments en matière de logements sociaux**

Hormis le programme de construction d'ensembles, d'autres mesures et instruments pouvant favoriser la réalisation de logements sociaux ont été identifiés. Certains de ces éléments sont liés au logement en général sans pour autant faire partie intégrante d'une stratégie coordonnée en matière de réalisation de logements sociaux.

Le programme national « Baulücken », par exemple, peine à produire les effets escomptés et la Cour recommande l'introduction de mesures incitatives envers les communes. La Cour note que le gouvernement a exprimé la volonté que des logements à coût modéré ainsi que des logements destinés à la location soient réalisés dans le cadre dudit programme, mais qu'une stratégie en la matière fait défaut.

Pour ce qui est du droit de préemption, ce dernier a été peu utilisé par les pouvoirs préemptants. Il n'a donc pas permis de contribuer à une mobilisation accrue de terrains à bâtir. En effet, à l'exemple du Fonds du Logement, l'analyse révèle que pour la période 2009 à 2017 ce dernier a exercé son droit de préemption pour l'achat de 20 parcelles, alors qu'au total 732 parcelles lui ont été proposées. S'y ajoute qu'à ce jour, le Fonds du Logement n'a réalisé aucun logement sur une des 20 parcelles acquises. Par ailleurs, entre 2009 et 2016 uniquement treize communes ont eu recours à l'exercice de leur droit de préemption. La Cour recommande au ministère du Logement d'analyser les raisons pour lesquelles si peu de communes ont eu recours à cette mesure et de se concerter avec les acteurs publics afin d'augmenter le taux de recours au droit de préemption.

D'autre part, la Cour a passé en revue la mesure issue du pacte logement prévoyant la réalisation de logements à coût modéré dans le cadre de PAP dépassant une certaine envergure. Il en ressort qu'il s'agit principalement d'une mesure destinée aux logements prévus pour la vente et non d'une mesure favorisant la réalisation de logements sociaux locatifs. Ainsi, la Cour recommande au ministère du Logement de 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. De l'avis de la Cour, cette mesure devrait permettre de mettre l'accent sur la réalisation de logements sociaux locatifs. Dans ce cas, il serait également opportun d'élargir le cercle des bénéficiaires d'un tel logement en y intégrant les personnes répondant aux conditions d'admission d'un logement social locatif.

Concernant les sociétés de droit privé, le recours de ces dernières aux aides à la construction d'ensembles se limite à quelques conventions signées entre l'Etat et lesdites sociétés et ceci que pour des logements étudiants. La Cour recommande d'approfondir les réflexions afin d'étendre l'implication des sociétés de droit privé et de rendre ce modèle plus attractif pour ces dernières.

Finalement, la Cour constate qu'une structure dédiée au conseil des communes n'a pas été mise en place et recommande que le ministère du Logement se dote d'une telle structure lui permettant d'agir en tant que facilitateur pour la création de logements subventionnés.

Le rapport spécial est téléchargeable sur Internet sous l'adresse : www.cour-des-comptes.lu

La Cour des comptes est dirigée par un collège composé de cinq membres, à savoir : Marc Gengler, Président ; Patrick Graffé, Vice-président ; Tom Heintz, Georges Ramos et Marie-Jeanne Conter, Conseillers.

Contact avec les médias :
Marc Gengler, Président
Tél. : 47 44 56 - 251
marc.gengler@cc.etat.lu