

Rapport spécial

sur la réalisation de logements sociaux



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	9
1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....	9
1.1. INTRODUCTION	9
1.2. OBJECTIFS DE CONTRÔLE	9
1.3. CHAMP ET PÉRIODE DE CONTRÔLE	10
2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE	11
3. CADRE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE LOGEMENTS SOCIAUX	13
3.1. CADRE LÉGAL	13
3.2. PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX	14
3.2.1. Programme gouvernemental 2004.....	14
3.2.2. Programme gouvernemental 2009.....	14
3.2.3. Programme gouvernemental 2013.....	15
3.3. BUDGET	15
4. DÉFINITION DE LA NOTION DU LOGEMENT SOCIAL	17
4.1. LE LOGEMENT SOCIAL PROPREMENT DIT	17
4.2. LE LOGEMENT SUBVENTIONNÉ DESTINÉ À LA VENTE	18
4.3. LE LOGEMENT À COÛT MODÉRÉ.....	18
4.4. LE LOGEMENT ABORDABLE.....	19
4.5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS PRINCIPALES RELATIVES À LA DÉFINITION DE LA NOTION DU LOGEMENT SOCIAL	20
5. LES BESOINS EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL	21
5.1. ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET BESOINS EN LOGEMENTS.....	21
5.2. INVENTAIRE DES LOGEMENTS SOCIAUX LOCATIFS	23
5.3. ESTIMATION DES BESOINS EN LOGEMENTS SOCIAUX LOCATIFS	24
5.4. CONTRIBUTION DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT EN MATIÈRE DE BESOINS EN LOGEMENTS SOCIAUX	25
5.5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS PRINCIPALES RELATIVES AUX BESOINS EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL	26
6. PROGRAMME DE CONSTRUCTION D'ENSEMBLES	29
6.1. BUDGET RELATIF AU PROGRAMME DE CONSTRUCTION D'ENSEMBLES	31
6.2. DÉPENSES LIÉES AU PROGRAMME DE CONSTRUCTION D'ENSEMBLES.....	34
6.3. CONSOMMATION BUDGÉTAIRE.....	35



Table des matières - suite

6.4. ETABLISSEMENT DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION D'ENSEMBLES	37
6.4.1. Répartition par type de logement	38
6.4.2. Analyse du type de logements par promoteur	40
6.4.3. Etat d'avancement des projets du programme de construction d'ensembles	41
6.4.4. Identification des nouveaux projets ajoutés au programme de construction d'ensembles depuis 2014.....	44
6.5. PROJETS RÉALISÉS	44
6.6. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS PRINCIPALES RELATIVES AU PROGRAMME DE CONSTRUCTION D'ENSEMBLES.....	46
7. AUTRES MESURES ET INSTRUMENTS EN MATIÈRE DE LOGEMENTS SOCIAUX. 49	
7.1. MOBILISATION DE TERRAINS À BÂTIR	49
7.1.1. Le potentiel foncier	49
7.1.2. Le potentiel foncier comparé au besoin en logements	51
7.1.3. La réserve foncière des promoteurs publics.....	53
7.1.4. Simplification administrative.....	54
7.1.5. Programme national « Baulücken »	55
7.1.6. Le droit de préemption	58
7.1.6.1. Suivi du droit de préemption.....	59
7.1.6.2. Analyse du droit de préemption exercé par le Fonds du Logement	61
7.1.7. « Baulandvertrag »	63
7.1.8. Mesures fiscales.....	64
7.1.9. Plan directeur sectoriel « Logement ».....	64
7.2. DYNAMISATION DE LA CRÉATION DE LOGEMENTS SOCIAUX	66
7.2.1. La loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes	66
7.2.1.1. Le pacte logement	66
7.2.1.2. Surface à dédier à la réalisation de logements à coût modéré	68
7.2.2. Le paquet logement	71
7.2.3. Implication de l'initiative privée dans la construction de logements sociaux	73
7.2.4. Implication des communes en matière de logements sociaux	74
7.2.5. Promotion et élargissement des activités de la gestion locative sociale	76
7.2.6. Evaluation des activités des promoteurs publics.....	77
7.2.7. Subvention de loyer.....	78
7.3. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS PRINCIPALES RELATIVES AUX AUTRES MESURES ET INSTRUMENTS EN MATIÈRE DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	79



Table des matières - suite

II. EXAMEN CONTRADICTOIRE	83
1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES.....	83
1.1. CHAMP DE CONTRÔLE.....	83
1.2. OBJECTIFS DE CONTRÔLE	83
1.2.1. Légalité et régularité	83
1.2.2. Bonne gestion financière.....	84
1.3. POUVOIRS ET OBLIGATIONS	84
1.4. PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	84
2. PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DU LOGEMENT.....	87



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de la précédente disposition, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2017 un contrôle portant sur la réalisation de logements sociaux.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées (ministère du Logement, Fonds du Logement, Société Nationale des Habitations à Bon Marché) et avec d'autres acteurs œuvrant dans la réalisation de logements sociaux¹ ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2. Objectifs de contrôle

Les objectifs poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est précisé que « *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 de la Cour réside dans l'évaluation des moyens prévus pour la réalisation de logements sociaux.

De prime abord, il importe de noter qu'une stratégie clairement définie en matière de logements sociaux n'a pas été établie. Il s'ensuit que pour les besoins du présent rapport, la Cour a identifié les mesures et instruments pouvant impacter la réalisation de logements sociaux. Ainsi, certains éléments liés au logement en général sont également pris en compte.

¹ Syvicol, échantillon de communes, Fondation Caritas, Fondation pour l'Accès au Logement, ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

1.3. Champ et période de contrôle

Dans son rapport, la Cour a examiné :

- si les moyens mis en œuvre sont adéquats pour atteindre un niveau suffisant de logements sociaux ;
- si les moyens mis en œuvre sont adaptés afin de favoriser la mobilisation de terrains à bâtir destinés à la réalisation de logements sociaux ;
- si les moyens mis en œuvre sont adaptés en vue de l'accélération de 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'ensembles² et les autres mesures et instruments en matière de logements sociaux. La période de contrôle couvre notamment les années 2008 à 2017.

² Dernier règlement en vigueur : Règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat

2. Chronologie des travaux de contrôle³

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 Il importe de préciser que les réunions en question ont été complétées par des informations obtenues à la suite de divers échanges de courriers électroniques.

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

3.1. Cadre légal

En ce qui concerne la base légale en matière de logements sociaux, il y a lieu de prendre en considération les textes suivants :

- la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat ;
- le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie (ci-après le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998).

Ces textes légaux et réglementaires définissent d'une part le subventionnement des particuliers par le biais des aides individuelles au logement et d'autre part le soutien financier aux promoteurs publics et privés en vue de la réalisation de logements subventionnés.

En ce qui concerne de manière plus spécifique la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, l'article 15 dispose que « *l'Etat est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location* ».

Les conditions d'admission à un logement social locatif sont précisées dans le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998. L'article 10 dispose que « *le promoteur attribue un ordre de priorité aux ménages retenus conformément à l'article 8, en prenant en considération notamment les critères financiers, d'hygiène et socio-familiaux suivants* :

- le revenu du ménage ;
- la situation précaire du ménage (...);
- l'effort personnel du ménage sur le marché du travail et sur le marché du logement pour trouver un emploi et/ou un logement ;
- le comportement antérieur du ménage ;
- l'âge des personnes composant le ménage ».

De plus, la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » prévoit en son article 2 que le Fonds a entre autres pour mission *« la mise en location de logements sociaux à des personnes physiques visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou 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. »*

Finalement, il existe d'autres textes légaux ayant un impact sur la réalisation de logements sociaux locatifs. Il s'agit entre autres de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et réalisation d'un pacte logement avec les communes, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ainsi que de la loi du 14 décembre 2016 portant réalisation d'un Fonds de dotation globale des communes.

3.2. Programmes gouvernementaux

Dans ce qui suit, la Cour présente les principaux objectifs des programmes gouvernementaux de la période de contrôle et pouvant favoriser la réalisation de logements sociaux.

3.2.1. Programme gouvernemental 2004

Dans le programme gouvernemental 2004, il est prévu que le gouvernement et les communes assument un rôle plus actif sur le marché immobilier en procédant à l'acquisition conséquente notamment de terrains destinés à la construction.

Par ailleurs, l'acquisition par l'Etat et les communes de logements destinés à la location devra contribuer à une dynamisation du marché du logement locatif, et notamment en augmenter l'offre. Ainsi, le Fonds du Logement se portera acquéreur et gestionnaire de logements locatifs, assumant le rôle d'une agence immobilière sociale sur le marché du logement locatif. Le Fonds pourra également assurer la gestion du parc immobilier locatif des communes.

De plus, *« l'augmentation de l'offre de logements locatifs à loyer abordable est le but principal de la politique du Gouvernement en cette matière. En agissant sur la disponibilité de logements locatifs, le Gouvernement vise une réduction du montant moyen des loyers ».*

3.2.2. Programme gouvernemental 2009

Tout comme le programme gouvernemental 2004, celui de 2009 prévoit que les acteurs publics assument *« un rôle plus actif sur le marché immobilier, surtout sur le marché du foncier. Afin de pouvoir assumer ce rôle actif, l'État et les communes devront procéder à la constitution de réserves foncières publiques moyennant les nouveaux instruments introduits dans la législation par la loi du 22 octobre 2008 dite « pacte logement » ».*

De même, en vue d'atteindre un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux ou à coût modéré, le gouvernement prévoit l'intégration des activités de différents promoteurs publics.

3.2.3. Programme gouvernemental 2013

« Le premier objectif du Gouvernement sera de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles. Dans cette optique, la politique gouvernementale en matière de logement agira prioritairement sur les points suivants :

- *mobilisation de terrains à bâtir ;*
- *dynamisation de la création de logements sociaux et de logements à prix abordables ;*
- *révision du « pacte logement » et des mesures proposées dans le « paquet logement » ;*
- *réforme de l'impôt foncier et des subsides au logement. »*

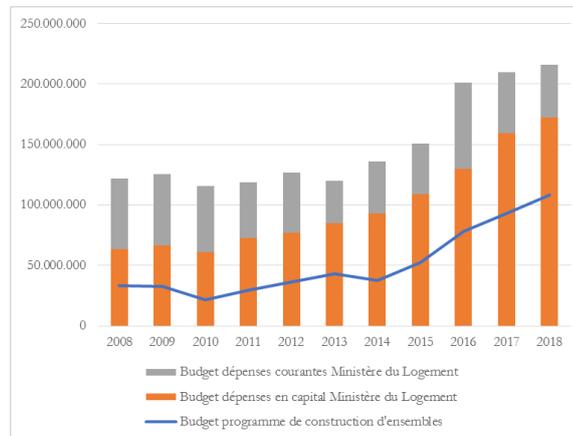
En matière de construction de logements sociaux, il est entre autres prévu de renforcer le rôle des intervenants publics comme acteurs réellement proactifs. Les communes seront soutenues en leur facilitant l'accès aux fonds nécessaires, en les conseillant dans la mise en œuvre de leurs projets et en les responsabilisant dans le cadre de la réforme des finances communales. Par ailleurs, le gouvernement prévoit l'implication de l'initiative privée afin de satisfaire la demande de logements sociaux.

Dans le cadre de la réforme du Fonds du Logement, il est prévu que l'établissement public assure certaines missions qui incombent à l'Etat dont entre autres la construction prioritaire de logements sociaux locatifs ainsi que la création de réserves foncières.

3.3. Budget

Au budget de l'Etat, les moyens financiers à disposition du ministère du Logement sont répartis entre les dépenses courantes et les dépenses en capital. Pour l'exercice 2018, le budget total du ministère est de 216 millions d'euros dont la moitié, à savoir 108 millions d'euros, est destinée au programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

Graphique 1 : Budget 2008 - 2018



Sources : Lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ; Graphique : Cour des comptes

Pour ce qui est des budgets de la période de contrôle, la Cour note une certaine constance pour les exercices 2008 à 2015, tandis qu'à partir de l'exercice 2016 une nette augmentation peut être constatée, autant au niveau du budget total qu'au niveau du budget relatif au programme de construction d'ensembles.

Cette augmentation traduit la volonté gouvernementale exprimée au projet de budget 2015 qui prévoit dans l'exposé introductif « des efforts pour dynamiser l'offre de logements à coûts modérés et des aides individuelles mieux ciblées ». Le projet de budget 2015 indique également qu'« entre 2016 et 2018, 60 millions d'euros supplémentaires seront mobilisés afin de subventionner 130 nouveaux projets pour créer 2 000 logements destinés à environ 4 600 personnes. 65 % de ces nouveaux logements seront des logements locatifs sociaux ».

4. Définition de la notion du logement social

De prime abord, la Cour a identifié plusieurs termes en matière de logement social :

- le logement social proprement dit ;
- le logement subventionné destiné à la vente ;
- le logement à coût modéré ;
- le logement abordable.

Dans ce qui suit, la Cour présente l'interprétation des termes susmentionnés avancée par différents acteurs interrogés dans le cadre du présent rapport.

4.1. Le logement social proprement dit

Le ministère du Logement considère que le logement social correspond aux logements locatifs, dont les attributions sont liées à des critères sociaux et qui bénéficient des aides à la construction d'ensembles. Les critères sociaux sont définis par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et par le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998. Les aides à la construction d'ensembles sont fixées par le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat. Ainsi, le logement social peut être assimilé à des logements subventionnés destinés à la location.

Le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région pour sa part précise que le logement social désigne les logements locatifs dont les attributions sont liées aux critères sociaux prévus par le législateur. La Cour note que, par rapport au ministère du Logement, cette interprétation fait abstraction des aides à la construction d'ensembles.

Suivant le Fonds du Logement, le législateur aurait précisé le terme logement social par le biais de différentes lois. De même, tous les projets figurant au programme de construction d'ensembles seraient à considérer comme des logements sociaux et ceci tant pour les logements subventionnés destinés à la location que pour les logements subventionnés destinés à la vente. Finalement, tout logement pour lequel une demande d'aide au logement a été introduite pourrait être considéré comme un logement social. La Cour note que cette interprétation diverge de celle du ministère du Logement.

La SNHBM considère que le logement social est uniquement destiné aux logements locatifs dont les règles d'attribution sont prévues au règlement-grand-ducal modifié du 16 novembre 1998. De plus, ces logements bénéficient d'une participation financière de l'Etat dans le cadre des

aides à la construction d'ensembles. La Cour note que cette interprétation correspond à celle avancée par le ministère du Logement.

Selon le Syvicol et les communes consultées, les logements ayant bénéficié d'aides à la construction d'ensembles et loués à des ménages suivant le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 sont à considérer comme des logements sociaux.

Pour ce qui est de la Fondation Caritas, le logement social se limite aux logements locatifs destinés aux personnes qui n'ont pas les capacités financières pour louer un logement sur le marché premier ou qui devraient faire face à un taux d'effort trop important pour pouvoir accéder à un tel logement.

4.2. Le logement subventionné destiné à la vente

Le ministère du Logement entend par logement subventionné destiné à la vente un logement bénéficiant des aides à la construction d'ensembles, mais dont l'attribution n'est pas liée aux critères sociaux définis dans le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998. Par conséquent, le ministère du Logement ne considère pas ces logements en tant que logements sociaux.

Comme déjà précisé au point 4.1., le Fonds du Logement considère que le logement subventionné destiné à la vente peut être considéré en tant que logement social. La Cour se doit de noter qu'il s'agit d'une interprétation qui ne correspond pas à celle du ministère du Logement.

L'interprétation de la SNHBM rejoint celle du ministère du Logement en estimant que le logement subventionné destiné à la vente ne peut pas être considéré en tant que logement social. Cette interprétation précise encore que le logement subventionné destiné à la vente est assorti de différentes conditions, entre autres celles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

D'après le Syvicol, les logements subventionnés destinés à la vente désignent les logements ayant bénéficié des aides étatiques afin de réduire le prix de vente. Ces logements ne correspondent pas à des logements sociaux.

4.3. Le logement à coût modéré

Le ministère du Logement fait remarquer qu'il faut d'abord analyser le contexte selon lequel le terme « logement à coût modéré » est utilisé.

Ainsi, dans le cadre de la gestion locative sociale, le ministère estime qu'un logement à coût modéré est un logement locatif pour lequel le bénéficiaire n'obtient pas directement une aide individuelle telle que prévu par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, mais pour lequel l'Etat peut subventionner les frais de gestion par le biais d'un organisme

conventionné dans le secteur de la gestion locative sociale. A titre d'exemple, la Cour cite le projet pilote initié en collaboration avec le Fonds de compensation et le Fonds du Logement et qui vise la réalisation de logements locatifs avec un loyer compris entre celui du logement social locatif proprement dit et le loyer au prix du marché. (Pour de plus amples détails concernant la gestion locative sociale, la Cour renvoie au point 7.2.5.)

Par contre, dans le cadre de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui prévoit la réalisation de logements à coût modéré pour chaque plan d'aménagement particulier d'une certaine envergure, le ministère estime qu'un logement à coût modéré est un logement principalement destiné à la vente pour lequel le bénéficiaire doit répondre aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition suivant les conditions prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. (Pour de plus amples détails concernant cette forme de logement à coût modéré, la Cour renvoie au point 7.2.1.2.)

Selon le ministère du Logement et suivant le contexte, il s'ensuit qu'un logement à coût modéré peut être soit un logement destiné à la location, soit un logement destiné à la vente.

Selon le Fonds du Logement, un logement à coût modéré est un logement dont le loyer se situe 30 % en-dessous du prix du marché et qui est exclusivement destiné à la location. Par ailleurs, ce type de logement ne correspondrait pas à un logement social.

Pour la SNHBM, le logement à coût modéré peut être assimilé au logement subventionné destiné à la vente tel que décrit au point 4.2. Par conséquent, ce type de logement ne serait pas destiné à la location.

4.4. Le logement abordable

Le ministère du Logement estime que le logement abordable peut être assimilé au logement à coût modéré.

Pour le Fonds du Logement, un logement abordable est un logement dont le loyer se situe à la limite où un particulier peut ou ne peut plus accéder au marché libre. Selon le Fonds du Logement, un logement abordable n'est pas un logement subventionné.

La SNHBM par contre évoque plutôt le terme de location abordable qui viserait à créer un modèle hybride entre la location sociale proprement dite et la location sur le marché libre.

4.5. Constatations et recommandations principales relatives à la définition de la notion du logement social

Au vu de ce qui précède, la Cour constate qu'il n'existe pas de définitions normées des différents termes utilisés en matière de politique de logement social. Il s'ensuit que les principaux acteurs dans le domaine du logement social ont des interprétations divergentes, que ce soit pour le logement social proprement dit, le logement subventionné, le logement à coût modéré ou le logement abordable.

En l'absence de définitions normées, la Cour estime qu'il est difficile de mettre en place une politique coordonnée en matière de logement social. A cet effet, la Cour cite quelques objectifs issus des programmes gouvernementaux.

A titre d'exemple, il était prévu « *d'atteindre un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux ou à coût modéré et, le cas échéant, d'en améliorer la gestion* », ou encore d'agir sur la « *dynamisation de la création de logements sociaux et de logements à prix abordables* ». La Cour se pose la question de quelle manière le gouvernement pourrait mettre en place des mesures adéquates en vue d'une dynamisation de la réalisation desdits logements et contrôler l'atteinte de cet objectif en absence d'une définition des termes logements sociaux et logements à prix abordables.

Un autre élément précise que « *le gouvernement fera une évaluation des activités du Fonds du Logement et de la SNHBM (...). L'objectif de cette analyse consistera à renforcer le rôle des intervenants publics comme acteurs réellement proactifs en matière de construction de logements sociaux, d'habitations à bon marché et de logements locatifs (...)* ». A la lecture de cet extrait, la Cour se pose la question à quelle forme de logement les habitations à bon marché peuvent être assimilées : au logement social, au logement à coût modéré ou bien au logement abordable ? S'ajoute qu'une distinction semble être faite entre les logements sociaux et les logements locatifs, alors que suivant le ministère du Logement un logement social est de toute façon un logement destiné à la location.

Dans un autre point, il est prévu que « *le Fonds du Logement (...) se prêtera à assurer certaines missions qui incombent à l'Etat, dont notamment la construction prioritaire de logements sociaux locatifs, la construction prioritaire de logements sociaux destinés à la vente (...)* ». La Cour note que suivant l'interprétation du ministère du Logement, mais également selon celle d'autres acteurs interrogés, le logement social est exclusivement destiné à la location et s'étonne que ce terme soit mis en relation avec des logements destinés à la vente.

Ainsi, la Cour recommande de recenser tous les termes ayant un lien avec le logement social et de les doter d'une définition normée afin de s'assurer que les acteurs publics aient tous la même interprétation des différentes notions.

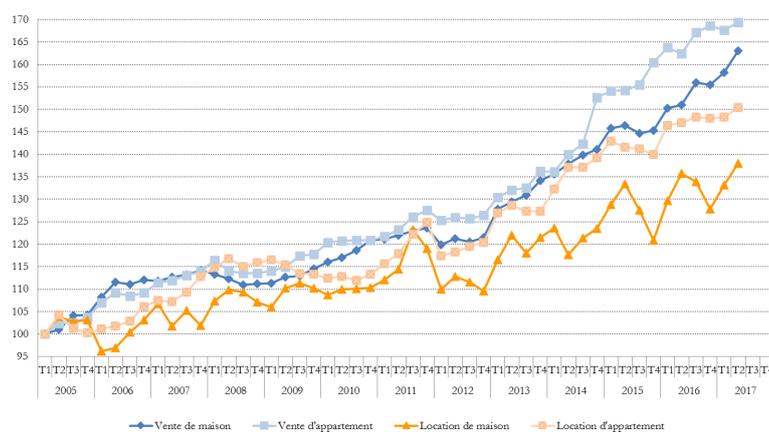
5. Les besoins en matière de logement social

5.1. Evolution démographique et besoins en logements

Suivant le bulletin du STATEC⁴ n°3-17, les projections en matière de croissance démographique prévoient pour 2030 une population au Luxembourg entre 736 000 et 785 000 habitants (en fonction des scénarios considérés), ce qui correspond à une augmentation respective entre 25 % et 33 % par rapport au 1^{er} janvier 2017. A l'horizon 2060, les projections tournent autour de 1 million d'habitants (entre 996 000 et 1 162 000 en fonction des scénarios d'évolution du PIB considérés). Cette croissance démographique va de pair avec une augmentation des besoins en logements. Ainsi, suivant une étude du STATEC datant de septembre 2011 « *il faudrait (...) un peu plus de 129 000 logements nouveaux, ce qui donne une moyenne annuelle de près de 6 500* ». A noter que cette étude était basée sur un taux de croissance de la population de 1,1 % par an entre 2010 et 2030, alors que le taux observé depuis 2010 dépasse les 2 %. Il s'ensuit que le besoin réel en logements est actuellement supérieur aux projections du STATEC.

A côté de l'évolution démographique et le besoin croissant en logements qui s'ensuit, une forte augmentation du prix de l'immobilier peut être constatée depuis 2005. Selon les indicateurs publiés par l'Observatoire de l'Habitat, l'évolution des prix autant sur le marché locatif que sur le marché des ventes ne cesse d'augmenter.

Graphique 2 : Indicateurs des prix annoncés en euros courants (base 100 au 1^{er} trimestre 2005)⁵



Source : Observatoire de l'Habitat

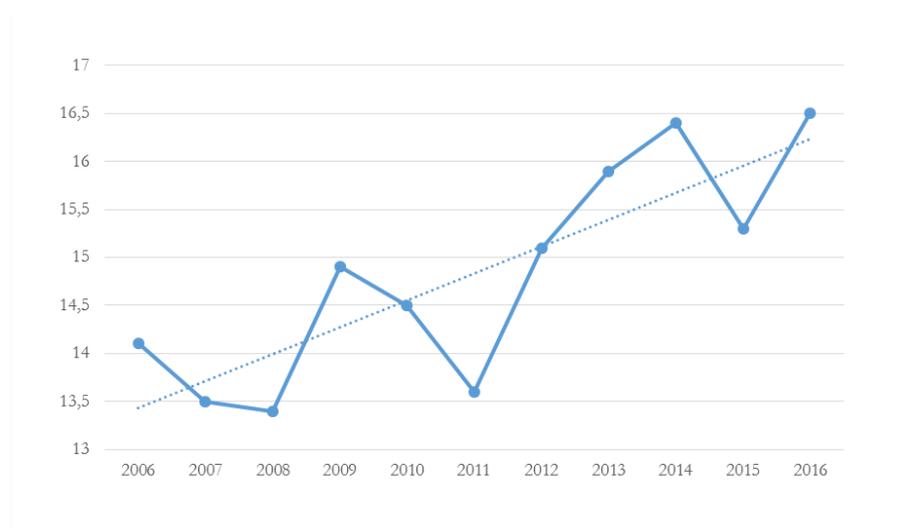
⁴ Institut national de la statistique et des études économiques

⁵ Les prix sont issus des annonces immobilières publiées. Il ne s'agit en aucun cas des prix des transactions, mais des prix de l'offre de logements sur le marché immobilier.

Au vu du graphique ci-dessus, une hausse de 50 % pour le loyer des appartements et de 38 % pour le loyer des maisons est constatée entre 2005 et 2017.

Cette forte augmentation du prix de l'immobilier pourrait avoir des répercussions importantes sur le taux de risque de pauvreté. Selon le rapport « Travail et cohésion sociale » du STATEC datant d'octobre 2017, 16,5 % de la population est en situation de risque de pauvreté en 2016, alors que ce taux était de 13,6 % en 2011.

Graphique 3 : Taux de risque de pauvreté national de 2006 à 2016



Source : STATEC ; Graphique : Cour des comptes

Dans ce contexte, la Cour fait référence au rapport « Analyse du mal-logement et de l'exclusion liée au logement » publié par l'Observatoire de l'Habitat en juin 2016. Les conclusions de cette analyse ont permis d'identifier que :

- « les locataires sur le marché privé, (...) ont été très impactés par les fortes hausses de loyers observées sur la dernière décennie. Ce groupe est d'autant plus fragilisé que le marché locatif social est encore assez réduit et que de nombreux ménages à revenus modestes sont donc obligés de se tourner vers le marché locatif privé ;
- les ménages jeunes les plus pauvres sont ainsi surreprésentés parmi les locataires dans le parc privé. Ils consacrent assez fréquemment plus de 40 % de leur revenu disponible aux dépenses de logement, et sont fortement dépendants des évolutions du marché du logement.

Ces deux populations, très largement imbriquées, sont donc celles qui présentent le plus élevé de basculer vers l'exclusion liée au logement. »

5.2. Inventaire des logements sociaux locatifs

En novembre 2017, le ministère du Logement a recensé 2 904 logements sociaux locatifs. Le tableau suivant illustre la répartition entre les différents acteurs :

Tableau 4 : Parc locatif social

Parc locatif social	FDL	SNHBM	Communes	ASBL, Fondations, etc.	Sociétés de droit privé	Autres	TOTAL
Nombre de logements sociaux locatifs	1 851	206	600	230	0	17	2 904

Source : Ministère du Logement ; Tableau : Cour des comptes

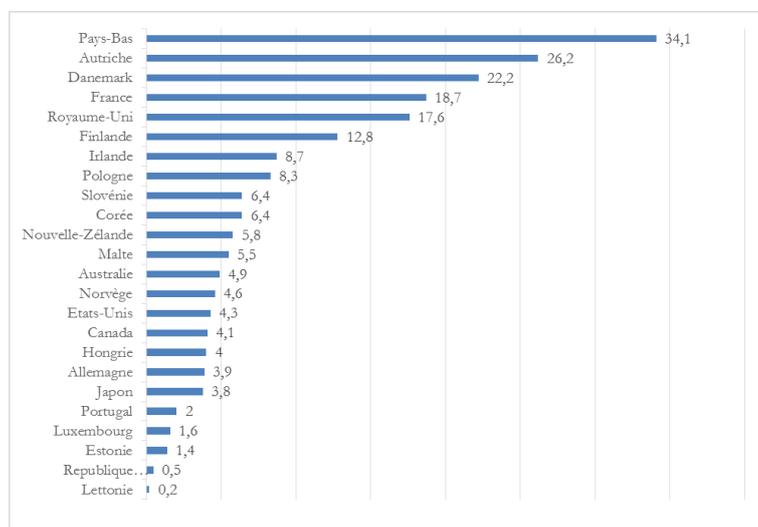
Le parc locatif social comprend uniquement les logements qui ont bénéficié des aides à la construction d'ensembles. Ainsi, les logements sociaux locatifs n'ayant pas bénéficié de ces aides ne sont pas recensés auprès du ministère du Logement.

Dans ce contexte, la Cour note que dans le cadre de l'évaluation intermédiaire datant de février 2017 et portant sur la « Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 »⁶, le ministère du Logement a annoncé travailler sur l'élaboration d'une base de données permettant d'inventorier tous les logements sociaux locatifs. La Cour constate que ce projet est en cours d'élaboration.

Finalement, une estimation par pays effectuée par l'OCDE en 2015 reprend le pourcentage de logements sociaux locatifs en proportion du nombre total de logements.

⁶ Cette stratégie a été adoptée par le Gouvernement le 18 janvier 2013 et fournit le cadre aux actions menées par le Gouvernement pour lutter contre toutes les formes de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement. La stratégie comporte quatre objectifs dont l'objectif III, action I « Augmenter l'offre de logements sociaux et favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes ».

Graphique 5 : Parc locatif social en 2015 selon l'OCDE (en %)



Source : Base de données OCDE ; Graphique : Cour des comptes

Selon les chiffres de cette base de données, le Luxembourg se situe avec 1,6 % de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1 %. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7 % de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9 % de logements sociaux locatifs.

Même si la situation des pays repris dans cette base de données n'est pas comparable à celle du Luxembourg, la situation par rapport aux pays limitrophes reste néanmoins un indicateur soulignant que des efforts en la matière s'imposent.

5.3. Estimation des besoins en logements sociaux locatifs

Le ministère du Logement détermine les besoins en logements sociaux locatifs uniquement à partir de la liste d'attente du Fonds du Logement (environ 2 700 demandes en mai 2017).

Pour ce qui est de l'estimation des besoins par d'autres acteurs luxembourgeois, la Fondation Caritas considère que le nombre de logements sociaux manquants est de 30 000 unités. Cette estimation est basée sur une publication datant de 2012⁷ et réaffirmée dans le Sozialalmanach 2017 de la Fondation Caritas. Ainsi, il est considéré que « 14,5 % de la population luxembourgeoise se situent en dessous de la ligne de pauvreté relative, en nombre absolu environ 75 000 personnes composant environ 30 000 ménages (moyenne de 2,5 personnes par ménage). Du moins cette tranche de la population est susceptible de nécessiter un logement « social » pour vivre décemment ».

⁷ « Sortir de l'échec – La politique du logement au Luxembourg »

De plus, la Cour constate que le ministère du Logement ne dispose pas d'outils pour quantifier les besoins actuels en logements sociaux. En se basant uniquement sur la liste d'attente du Fonds, les demandes auprès d'autres acteurs, tels que la SNHBM, les offices sociaux ou les communes, ne sont pas prises en compte. Ainsi, la Cour estime que les besoins déterminés par le ministère du Logement ne sont pas exhaustifs. Par conséquent, la mise en place d'une stratégie en matière de création de logements sociaux répondant aux besoins s'avère difficile, tout comme une planification des constructions en fonction des besoins.

Toutefois, la Cour note qu'une base de données est en cours d'élaboration afin de centraliser toutes les demandes de logements sociaux locatifs. Dans un premier temps cette base est censée regrouper les demandes des promoteurs publics (hors communes), à savoir le Fonds du Logement et la SNHBM. L'élaboration de cette base de données s'inscrit dans une démarche de simplification administrative, mais devrait également permettre au ministère du Logement de disposer des informations nécessaires pour une estimation plus précise des besoins en logements sociaux.

La Cour soutient l'effort entrepris pour développer la base de données et estime qu'il est important de mener à bien ce projet à court terme afin d'obtenir une vue globale des besoins actuels et ceci pour permettre la mise en œuvre d'une politique coordonnée en matière de logements sociaux locatifs. A cet effet, la Cour recommande l'intégration dans la base de données des demandes introduites auprès des communes et des autres acteurs en la matière.

Par ailleurs, la Cour constate que le ministère du Logement ne dispose pas de projections des besoins futurs en logements sociaux. Selon la Cour, une liste d'attente ne représente qu'une image des besoins à un instant précis et ne prend en compte ni la croissance démographique projetée par le STATEC ni les autres facteurs augmentant le besoin en logements sociaux. Ainsi, en l'absence de projections, la Cour note que les projets figurant au programme de construction d'ensembles sont destinés à répondre aux besoins actuels sans prendre en compte les besoins futurs.

5.4. Contribution de l'Observatoire de l'Habitat en matière de besoins en logements sociaux

L'Observatoire de l'Habitat a été créé par le ministère du Logement en 2003 pour produire l'information nécessaire à la planification de la politique du logement et pour informer le public sur les questions relatives à l'habitat.

Dans ce cadre, l'Observatoire de l'Habitat doit remplir trois missions majeures, à savoir la collecte, l'analyse et la diffusion de données provenant des différents partenaires que sont les administrations communales, le ministère du Développement durable et des Infrastructures,

le ministère de l'Intérieur, l'Administration du Cadastre et de la Topographie, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et le STATEC.

Pour ce qui est des analyses, celles-ci concernent notamment :

- les prix annoncés des logements, à la vente et à la location (prix des annonces immobilières) ;
- les prix enregistrés des logements à la vente (prix indiqués sur les actes notariés) ;
- le potentiel foncier (terrains à bâtir destinés à l'habitat) ;
- la consommation foncière pour l'habitat ;
- l'offre de logements ;
- le confort des logements.

Finalement, la diffusion est assurée par la publication de notes, d'indicateurs rapides, de rapports d'activité et de dossiers thématiques.

La Cour constate que les missions de l'Observatoire de l'Habitat ne prévoient aucune analyse spécifique en matière de logement social.

Dans ce contexte, la Cour recommande au ministère du Logement d'étudier la possibilité de charger l'Observatoire de l'Habitat de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données en relation avec le logement social et ceci notamment pour le recensement et l'évolution du parc locatif social ainsi que pour l'évaluation des besoins en logements sociaux. Ainsi, une publication récurrente pourrait permettre d'évaluer l'efficacité des mesures visant la création de logements sociaux locatifs mises en place par le gouvernement.

5.5. Constatations et recommandations principales relatives aux besoins en matière de logement social

La Cour constate que 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. En effet, un tel inventaire mis à jour à intervalles réguliers permettrait de suivre l'évolution du parc de logements sociaux locatifs et ainsi de juger de l'efficacité des mesures mises en place par le Gouvernement pour dynamiser la création de logements sociaux.

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. Cet outil peut constituer un bon indicateur pour l'estimation des besoins. 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.

La Cour constate également que 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. De l'avis de la Cour, une telle projection permettrait de mieux cibler la stratégie future en matière de logements sociaux locatifs.

Finalement, la Cour recommande la 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

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.

En effet, la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit à l'article 15 que *« l'Etat est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location »*. L'article 19 de cette même loi dispose que les participations de l'Etat sont arrêtées dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel et qui fait l'objet d'un règlement grand-ducal. De plus, *« ce règlement grand-ducal fixe également les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat, les droits et les obligations du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'Etat »*.

Tel que repris au programme de construction d'ensembles, les promoteurs bénéficiaires des participations de l'Etat sont d'une part les promoteurs publics, à savoir les communes, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, le Fonds du Logement et le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall. D'autre part sont visés les promoteurs privés, comprenant les associations sans but lucratif, les fondations, les fabriques d'église, les communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, les hospices civils ou les offices sociaux, ainsi que les sociétés de droit privé.

Les taux maxima de la participation étatique en faveur des projets des communes et des syndicats de communes, ainsi que de la SNHBM, du Fonds du Logement et du Fonds Syrdall sont fixés par le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles. Le dernier en date est celui du 15 décembre 2017 qui reprend les taux suivants :

- 50 % des frais d'études et d'infrastructures pour les projets de logements destinés à la vente ;
- 50 % des frais d'acquisition de terrains cédés par emphytéose pour les projets de logements destinés à la vente ;
- 70 % des frais de préfinancement pendant 24 mois pour les projets de logements destinés à la vente ;
- 70 % du coût résultant de l'aménagement des places de jeux et d'espaces verts pour les projets de logements destinés à la vente ;

- 75 % du coût d'acquisition, d'études, de construction ou de rénovation pour les logements locatifs (70 % pour la SNHBM, le Fonds du Logement et le Fonds Syrdall);
- 70 % du coût d'acquisition, d'études, de construction ou de rénovation et de premier équipement pour les logements destinés aux étudiants ;
- 100 % du coût d'acquisition, d'études, de construction ou de rénovation et de premier équipement pour les logements destinés aux demandeurs de protection internationale.

Le taux maximum de la participation étatique en faveur des projets des associations sans but lucratif, des fondations, des fabriques d'église, des communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat, des hospices civils ou des offices sociaux, est de 75 % du coût d'acquisition, d'études, de construction ou de rénovation pour les logements locatifs.

Par ailleurs, le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 prévoit que les « *conditions d'octroi et l'importance des participations étatiques des projets initiés par les promoteurs privés autres que les associations sans but lucratif, les fondations, les fabriques d'église, les communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat, les hospices civils ou les offices sociaux, et revêtant la forme d'une société de droit privé, sont rappelées dans la convention (...) dûment signée entre le promoteur et le ministre* ».

La Cour note que pour les sociétés de droit privé, contrairement aux autres promoteurs privés, les types d'investissement ainsi que les taux maxima des participations étatiques ne sont pas fixés au règlement grand-ducal. A ce sujet, la Cour renvoie au point 7.2.3. qui traite de l'implication de l'initiative privée dans la construction de logements sociaux.

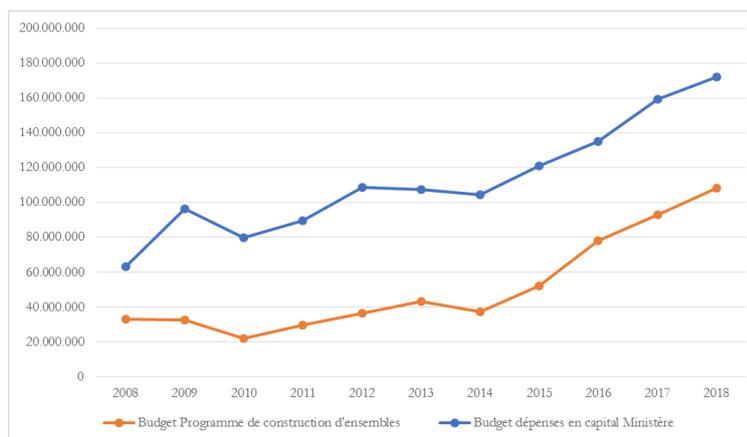
Par ailleurs, les participations étatiques pour les logements locatifs sont plafonnées au taux maximum prévu par le règlement grand-ducal. La Cour constate par contre que le ministère applique désormais dans les conventions conclues avec les promoteurs un seuil maximal de 2 500 euros par mètre carré pour les aides aux coûts d'acquisition, d'études, de construction et de rénovation pour les logements locatifs, respectivement de 1 800 euros par mètre carré pour les frais d'acquisition de terrains, sans que les montants puissent dépasser les taux maxima fixés au règlement grand-ducal. Ce seuil est issu des mesures de restructurations budgétaires (« Zukunftspak ») prévues dans le cadre du projet de budget de l'exercice 2015. En effet, la mesure n° 181 prévoit une baisse du plafond par mètre carré pour le subventionnement de projets de construction d'ensembles de logements. Ainsi, il se peut que le taux réel de la participation financière de l'Etat soit inférieur au taux maximum prévu par le règlement grand-ducal et que les promoteurs ne bénéficient par conséquent pas forcément des taux maxima annoncés. Il s'ensuit une contribution financière plus importante de la part des promoteurs.

D'après le Syvicol, la participation étatique maximale de 75 % n'est pas suffisante pour inciter les communes à créer des logements sociaux. En effet, les loyers perçus suivant le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 ne couvrent pas les dépenses d'investissement des communes. Par ailleurs, les seuils maxima par mètre carré ne prennent pas en compte le coût d'acquisition qui varie selon la situation géographique.

6.1. Budget relatif au programme de construction d'ensembles

Au budget de l'Etat, un volet important du budget des dépenses en capital du ministère du Logement est attribué aux participations aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable. Ainsi, le budget de l'exercice 2018 prévoit des participations se chiffrant à 108,5 millions d'euros, ce qui représente 63 % des dépenses en capital du ministère.

Graphique 6 : Budget du programme de construction d'ensembles par rapport au budget des dépenses en capital du ministère du Logement



Sources : Lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ; Graphique : Cour des comptes

Ces participations étatiques sont prises en charge par plusieurs articles budgétaires qui ont la particularité d'être des crédits non-limitatifs et sans distinction d'exercice. Il s'agit en l'occurrence des articles budgétaires suivants :

- Participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable : aide aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat ;
- Participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable : aide aux fabriques d'église et aux communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat ;

- Participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable : aide à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché ;
- Participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable : aide aux sociétés de droit privé ayant conclu une convention avec l'Etat ;
- Participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable : aide aux associations sans but lucratif et aux fondations ;
- Participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable : aide aux communes.

Le tableau suivant reflète l'augmentation constante des budgets du ministère du Logement en matière de participation financière dans le programme de construction d'ensembles.

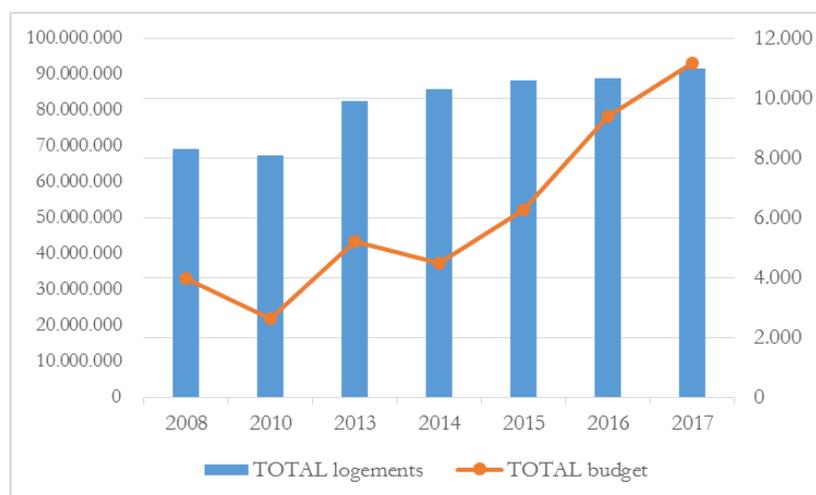
Tableau 7 : Budget programme de construction d'ensembles 2008 – 2018

Année	Budget
2008	33 209 188
2009	32 634 315
2010	21 883 428
2011	29 753 731
2012	36 573 100
2013	43 384 041
2014	37 354 494
2015	52 234 976
2016	78 120 200
2017	92 970 869
2018	108 485 568
Total	566 603 910

Sources : Lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ; Tableau : Cour des comptes

En effet, la progression des montants budgétisés de 2008 à 2018 est de 75,3 millions d'euros, soit une hausse de 227 %. Cette augmentation va de pair avec une progression constante du nombre de projets repris au programme de construction d'ensembles.

Graphique 8 : Evolution du budget et du nombre de projets inscrits au programme de construction d'ensembles 2008 – 2017



Sources : Lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, règlements grand-ducaux arrêtant les programmes de construction d'ensembles ; Graphique : Cour des comptes

La Cour note que jusqu'à l'exercice 2013, le budget des recettes et des dépenses de l'Etat comprenait pour chaque type de promoteur des articles budgétaires distincts pour les dépenses relatives aux logements subventionnés destinés à la vente et les dépenses relatives aux logements locatifs. Par contre, à partir de l'exercice 2014 cette distinction n'est plus faite de sorte que les budgets présentent uniquement un budget global par promoteur.

Pour cette raison, la Cour avait demandé au ministère du Logement une ventilation détaillée du budget pour analyser les données relatives aux logements sociaux, aux logements étudiants, aux logements destinés à la vente et aux acquisitions de terrains et immeubles. Cependant, le ministère du Logement n'a pas été en mesure de fournir ce détail d'information. De même, une ventilation entre le budget destiné aux logements locatifs et le budget relatif aux logements destinés à la vente n'a pas pu être présentée.

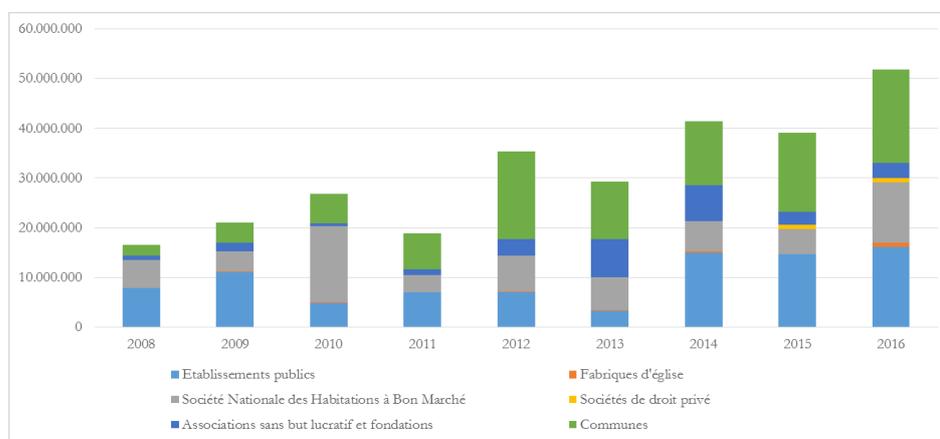
La Cour constate que malgré la distinction faite au programme de construction d'ensembles entre les logements destinés à la vente, les logements locatifs sociaux et les logements locatifs étudiants, au niveau budgétaire une telle distinction n'est pas possible.

La Cour recommande de mettre en place un suivi budgétaire pour chaque type de logement subventionné figurant au programme de construction d'ensembles.

6.2. Dépenses liées au programme de construction d'ensembles

En 2016, les dépenses liées au programme de construction d'ensembles se chiffrent à 51,8 millions d'euros. Ce montant est principalement réparti entre les communes (36,2 %), les établissements publics (Fonds du Logement et Fonds Syrdall) (31 %) et la SNHBM (23,6 %), représentant au total 47,1 millions d'euros pour ces promoteurs.

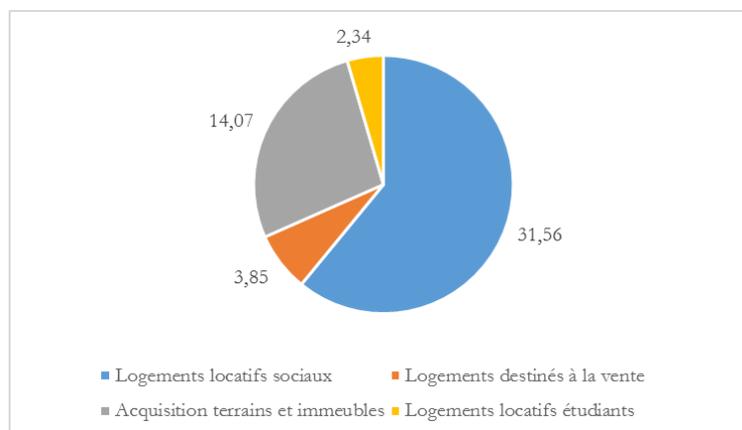
**Graphique 9 : Dépenses liées au programme de construction d'ensembles
2008 – 2016**



Sources : Comptes généraux ; Graphique : Cour des comptes

La répartition des dépenses par type de logement pour l'année 2016 se présente comme suit :

Graphique 10 : Répartition des dépenses liées au programme de construction d'ensembles 2016 (en millions d'euros)



Source : Compte général ; Graphique : Cour des comptes

Les dépenses relatives aux logements sociaux locatifs sont principalement réparties entre les promoteurs publics. En effet, les communes, les établissements publics et la SNHBM représentent 95 % des dépenses, soit 31,5 millions d'euros.

La Cour constate que les promoteurs publics sont les principaux bénéficiaires des aides étatiques liées à la construction d'ensembles. Cependant, face à la pénurie de logements sociaux, la Cour recommande d'impliquer davantage les autres acteurs⁸ dans la création de logements sociaux.

6.3. Consommation budgétaire

En comparant les montants budgétisés aux dépenses réelles liés au programme de construction d'ensembles, la Cour constate des écarts sur quasiment toute la période considérée. A titre d'exemple, la consommation budgétaire⁹ de 2008 atteignait 49,6 % des montants budgétisés, celle de 2015 et 2016 était de 74,8 %, respectivement de 66,3 %.

En valeur, ceci représente des budgets non utilisés de 16,7 millions d'euros en 2008, 10,8 millions d'euros en 2011, 14,2 millions d'euros en 2013 ou encore 13,2 millions d'euros en 2015. L'écart le plus important entre le budget et les dépenses a été atteint en 2016, avec un budget non utilisé de 26,3 millions d'euros.

Tableau 11 : Consommation budgétaire liée au programme de constructions d'ensembles 2008 – 2016

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

Sources : Comptes généraux ; Tableau : Cour des comptes

⁸ Autres acteurs : associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant convenu une convention avec le Gouvernement, hospices civils ou offices sociaux, ainsi que sociétés de droit privé.

⁹ La consommation budgétaire correspond au rapport entre le budget et les dépenses.

Alors que l'analyse générale des budgets et des dépenses en matière de participation financière étatique dans le programme de construction d'ensembles montre des écarts significatifs, les graphiques suivants permettent d'identifier de manière plus précise les promoteurs présentant les écarts les plus importants.

Graphiques 12 : Consommation budgétaire 2008 – 2016 (par promoteur)



Sources : Comptes généraux ; Graphiques : Cour des comptes

Pour les exercices 2008 à 2016, la Cour note que le budget total de la période a été consommé à hauteur de 76,7 %, ce qui représente un budget non consommé de 85,1 millions d'euros. De manière générale, la Cour constate une hausse des budgets et des consommations. Cependant les dépenses n'évoluent pas au même rythme que les budgets.

Concernant l'exercice 2016, la Cour constate des écarts entre les budgets et les dépenses pour tous les types de promoteurs. Ainsi, des 26,3 millions d'euros de budget non utilisé en 2016, 13,5 millions d'euros se rapportent aux communes. Pour le Fonds du Logement et la SNHBM, 6,1 millions d'euros respectivement 3,5 millions d'euros de budget n'ont pas été utilisés.

Par ailleurs, la Cour note que la SNHBM se limite à réaliser des projets dépassant 25 unités de logements. Or, en considérant les budgets non utilisés, la question se pose si la SNHBM ne devrait pas élargir sa stratégie à la réalisation de projets de moindre envergure afin de profiter au mieux des ressources financières disponibles. En effet, pour la période 2008 à 2016, le budget lié à la construction d'ensembles de la SNHBM se chiffre à 90,5 millions d'euros, tandis que la consommation budgétaire pour cette même période représente 65,61 millions d'euros, soit 72,5 % du budget.

Alors que le document de synthèse relatif au débat de consultation soulève que les « *communes ont réduit leur output* » en matière de construction de logements, force est de constater que les autres promoteurs publics restent également en-dessous de leurs projections.

Ainsi, la Cour constate une surestimation récurrente au niveau des montants budgétés relatifs au programme de construction d'ensembles. La Cour est consciente du fait que des décalages dans le temps voire même des retards sont possibles dans la réalisation des projets et entraînent ainsi des budgets non utilisés. Cependant, le caractère récurrent des surestimations budgétaires devrait être un indicateur pertinent pour le Gouvernement lors de l'établissement du budget annuel.

La Cour estime qu'une analyse périodique de l'état d'avancement des projets inscrits au programme de construction d'ensembles ainsi que de la consommation budgétaire serait appropriée.

6.4. Etablissement du programme de construction d'ensembles

Le premier règlement arrêtant le programme de construction d'ensembles date du 25 février 1980 et des mises à jour sont effectuées sur une base annuelle, voir biennale. Le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat est le dernier règlement en vigueur.

Le ministère du Logement a établi une procédure portant sur la réalisation d'ensembles de logements subventionnés, qui reprend les principales phases et étapes dans la réalisation des projets. Les avant-projets de construction d'ensembles sont établis à l'initiative des promoteurs (publics ou privés) et adressés au ministère. Suivant analyse, ces avant-projets sont inscrits de manière provisoire au programme de construction d'ensembles. Une fois que le projet est définitif, le dossier complet accompagné d'une demande de participation étatique est introduit par le promoteur. En cas d'avis positif du ministère, une convention est signée entre les parties.

Les fonds sont libérés sur présentation de décomptes par le promoteur suivant les dispositions prévues dans la convention. La remise du décompte final donne lieu au versement du solde des subventions.

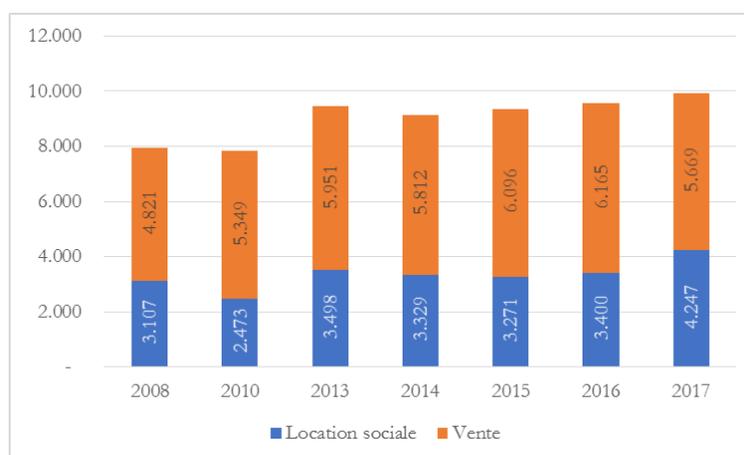
6.4.1. Répartition par type de logement

Au programme de construction d'ensembles distinction est faite entre trois types de projets, à savoir :

- les logements sociaux locatifs ;
- les logements étudiants ;
- les logements destinés à la vente.

Le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat, prévoit la réalisation de 4 247 logements sociaux locatifs et de 5 669 logements destinés à la vente. A titre comparatif, le règlement grand-ducal du 13 mars 2008 prévoyait la réalisation de 3 107 logements sociaux locatifs et de 4 821 logements destinés à la vente.

Graphique 13 : Répartition par type de logement (2008 - 2017)¹⁰



Sources : Règlements grand-ducaux arrêtant le programme de construction d'ensembles ; Graphique : Cour des comptes

Depuis 2008, la Cour note une augmentation du nombre de logements locatifs (36,7 %) ainsi que du nombre de logements destinés à la vente (17,6 %) inscrits au programme de construction

¹⁰ Pour cette analyse, la Cour ne considère pas les logements locatifs destinés aux étudiants, ceux-ci visant une autre catégorie de population et un autre besoin. Au programme de construction d'ensembles du 15 décembre 2017, les logements étudiants représentent 9,5 % du total des logements à réaliser.

d'ensembles. A titre indicatif, la Cour note qu'une partie importante des nouveaux logements sont liés aux différents projets de grande envergure :

- Site du laminoir à Dudelange : 220 logements destinés à la vente, 554 logements destinés à la location sociale ;
- Site des friches à Wiltz : 84 logements destinés à la vente ;
- Projet Elmen à Olm : 600 logements destinés à la vente, 200 logements destinés à la location sociale ;
- Projet Reimerwee Kirchberg : 205 logements destinés à la vente, 93 logements destinés à la location sociale.

Ces unités de logements inscrits au programme de construction d'ensembles ne représentent bien entendu qu'une partie des logements qui seront réalisés sur les différents sites.

Le tableau suivant reprend la répartition entre les projets destinés à la location et les projets destinés à la vente :

Tableau 14 : Répartition location – vente (2008 – 2017)

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 %

Sources : Règlements grand-ducaux arrêtant le programme de construction d'ensembles ; Tableau : Cour des comptes

Pour la période 2008 à 2017, la répartition entre les deux types de logements ne varie pas de façon significative. La part des logements sociaux locatifs représentait 39,2 % en 2008, 34,9 % en 2015 avant d'atteindre 42,8 % fin 2017. La Cour constate que les logements subventionnés

destinés à la vente restent majoritaires, malgré l'offre insuffisante de logements sociaux locatifs.

Par ailleurs, la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit à l'article 17, point 2, que les participations de l'Etat ne sont accordées que si les projets comprennent au moins dix pour cent de logements locatifs, sauf dispense prévue au programme de construction d'ensembles.

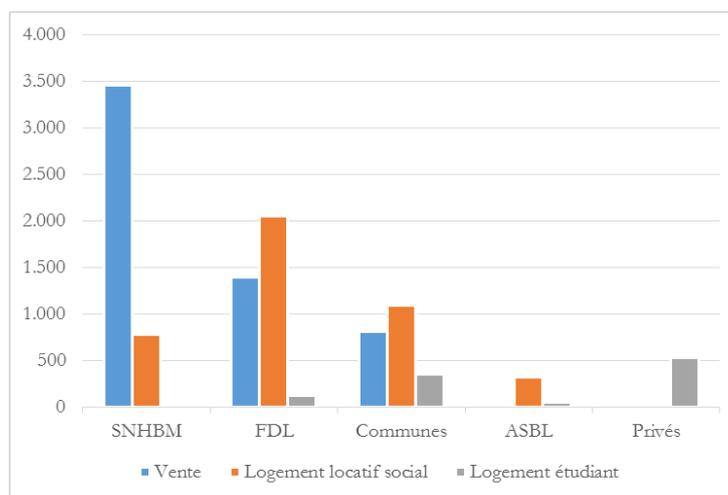
Dans ce contexte, la Cour a analysé le programme de construction d'ensembles du 8 juillet 2017 et note que pour 19,3 % des projets cette condition n'est pas respectée.¹¹ Ces projets représentent 1 452 unités de logements à réaliser. Si le seuil avait été respecté, au moins 145 logements sociaux locatifs supplémentaires auraient été disponibles. Malgré la mise en place d'un dispositif permettant de favoriser la réalisation de logements sociaux locatifs, la Cour note que le ministère du Logement ne veille pas au respect dudit article. La Cour précise que l'analyse ci-dessus est basée sur le programme de construction d'ensembles du 8 juillet 2017, bien qu'une mise à jour du règlement ait été faite en date du 15 décembre 2017. Nonobstant le fait que le nombre de logements à réaliser a quelque peu varié dans le règlement actualisé, la constatation reste toujours d'actualité.

Cependant, tel que précisé dans la loi, une dispense peut être prévue au programme de construction d'ensembles. Le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles prévoit à l'article 7 que « *les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10 % de logements locatifs dans les cas où celle-ci ne peut être respectée pour une raison telle que le nombre peu élevé de logements réalisés par le projet, la typologie des logements ou la situation géographique des logements.* » Or, la Cour constate l'absence de formalisation de telles dispenses.

6.4.2 Analyse du type de logements par promoteur

Pour le programme de construction d'ensembles du 15 décembre 2017, la répartition des types de logements à réaliser est disparate suivant les promoteurs.

¹¹ Pour cette analyse, les promoteurs privés (associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'Etat, hospices civils ou offices sociaux et sociétés de droit privé) ne sont pas pris en compte, étant donné qu'ils réalisent exclusivement des projets destinés à la location.

Graphique 15 : Types de logements par promoteur (2017)

Source : Règlement grand-ducal du 8 juillet 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles ; Graphique : Cour des comptes

Sur les 4 236 logements à réaliser par la SNHBM, 82 % correspondent à des logements destinés à la vente et 18 % sont destinés à la location sociale. En date du 19 janvier 2015, le Conseil d'administration de la SNHBM a décidé de mettre en place une nouvelle stratégie qui consiste en la réalisation de 250 logements par an. La direction s'est fixé comme objectif qu'environ 20 % de ces logements soient destinés à la location.

Sur les 3 577 logements à réaliser par le Fonds du Logement, le logement social locatif reste prépondérant avec 57 % des logements à réaliser, alors que 39 % correspondent à des logements destinés à la vente. Les 4 % restants concernent des logements étudiants.

Sur les 2 262 logements à réaliser par les communes, 48 % des logements sont destinés à la location sociale, 36 % sont destinés à la vente et 16 % aux logements étudiants.

Les projets des sociétés de droit privé inscrits au programme de construction d'ensembles se limitent à la réalisation de logements étudiants. Pour ce qui est de l'implication des sociétés de droit privé, la Cour renvoie à la section portant sur l'implication de l'initiative privée (point 7.2.3).

6.4.3. Etat d'avancement des projets du programme de construction d'ensembles

La Cour a analysé l'état d'avancement d'un certain nombre de projets à réaliser par les communes et figurant au programme de construction d'ensembles du 8 juillet 2017. Sur les 95 projets sélectionnés et représentant 542 logements sociaux locatifs à réaliser, les statuts suivants ont pu être constatés :

- 47 projets (259 logements) sont non entamés ;

- 21 projets (155 logements) sont en cours de réalisation ;
- 25 projets (123 logements) sont terminés ;
- 2 projets (5 logements) sont en cours de planification.

La Cour constate que de nombreux logements figurent encore au programme de construction d'ensembles, alors que les projets sont terminés et par conséquent ne représentent pas de nouveaux logements qui seront créés. De plus, 259 logements n'ont pas encore été entamés et ne seront probablement pas disponibles à court terme.

Par ailleurs, dans une autre analyse la Cour a recensé les projets de logements sociaux locatifs figurant au programme de construction d'ensembles du 8 juillet 2017, et qui figuraient déjà au programme de construction d'ensembles du 24 mars 2010. Pour ce faire, abstraction a été faite des projets relatifs aux logements destinés à la vente, ainsi qu'aux logements étudiants.

Pour les projets de la SNHBM, la Cour a identifié 12 projets qui figuraient déjà au programme de construction d'ensembles du 24 mars 2010. Sur ces 12 projets, représentant 155 logements à réaliser, le statut suivant a été constaté :

- 6 projets (65 logements) présentaient un statut « terrain hors périmètre » ;
- 3 projets (68 logements) devraient être entamés en 2017 respectivement 2018 ;
- 1 projet (6 logements) était en cours de finalisation ;
- 2 projets (16 logements) présentaient un « PAP en cours d'approbation », respectivement un « PAP à faire ».

Pour le Fonds du Logement, la Cour a identifié 16 projets qui figuraient déjà au programme de construction d'ensembles du 24 mars 2010. Sur ces 16 projets, représentant 288 logements à réaliser, le statut suivant a été constaté :

- 1 projet (4 logements) est actuellement en cours d'exécution ;
- 3 projets (36 logements) sont finalisés, mais pour diverses raisons encore maintenus au programme ;
- 4 projets (206 logements) présentent un statut « en phase de planification » ;
- 8 projets (42 logements) sont soit des projets de rénovation, soit des projets sans statut précisé.

Pour les communes, la Cour a identifié 27 projets qui figuraient déjà au programme de construction d'ensembles du 24 mars 2010. Sur ces 27 projets, représentant 155 logements à réaliser, le statut suivant a été constaté :

- 15 projets (81 logements) présentant différents statuts (« budget prévu épuisé : avenant en cours » ; « budget non épuisé » ; « dernière liquidation effectuée en 2017 ») peuvent être considérés comme finalisés ;
- 12 projets (74 logements) pour lesquels le statut ne permet pas de les considérer comme « en cours d'exécution ». Ces projets présentent différents statuts tels que « projets à court/moyen terme », « en attente de réalisation », etc.

De manière générale, la Cour constate que pour ces 598 logements identifiés se rapportant aux différents promoteurs publics, 195 logements peuvent être considérés comme disponibles à court terme et 403 logements ne sont toujours pas disponibles. La Cour précise que cette analyse a porté sur les projets figurant au règlement grand-ducal du 8 juillet 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles. Malgré l'actualisation du règlement en date du 15 décembre 2017, la constatation reste d'actualité.

Le ministère du Logement a d'ailleurs précisé à la Cour que la durée de présence d'un projet au programme de construction d'ensembles peut dépendre d'une multitude de facteurs. Pour les projets présentant le statut « budget non épuisé », le ministère a également noté que le simple fait que le budget prévu pour un projet spécifique n'a pas encore été entièrement liquidé, entraîne sa présence obligatoire au programme afin de pouvoir payer le solde. Le décompte final n'est transmis au ministère qu'après un temps plus ou moins long par rapport à la date de fin des travaux.

Dans ce contexte, la Cour constate que le nombre de logements à réaliser est biaisé par des projets finalisés, mais qui figurent toujours au programme de construction d'ensembles et qui peuvent ainsi être confondus avec des projets encore à réaliser.

Afin d'éviter que des projets finalisés, mais non soldés soient maintenus de manière prolongée au programme de construction d'ensembles, la Cour estime que les conventions conclues entre l'Etat et les promoteurs devraient prévoir des délais à respecter, notamment pour la transmission des décomptes finaux.

Le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles reprend les différents projets ainsi que le nombre de logements à réaliser par type de logement, mais n'inclut pas d'indication quant à l'état d'avancement, la date de début du chantier ou encore la date d'achèvement prévue pour chaque projet. La Cour tient à préciser que le ministère du Logement ne dispose pas de base de données regroupant toutes les informations du

programme de construction d'ensembles. De plus, les informations financières sont reprises dans les dossiers individuels de chaque projet.

La Cour recommande que le ministère du Logement se dote des outils nécessaires afin d'avoir une vue globale des projets, notamment en matière de consommation financière, d'état d'avancement et de réalisation effective de logements.

Finalement, la Cour note que le programme de construction d'ensembles de 2017 comprend également 220 logements à réaliser par le Fonds Syrdall. Or, ce projet a été inscrit une première fois au programme de construction d'ensembles en 1996, et a depuis été inclus dans toutes les mises à jour du programme. Tel qu'expliqué par le ministère du Logement, ce projet rencontre des difficultés liées à l'acquisition de terrains manquants, voire même d'expropriation. A ce sujet, la Cour renvoie également à ses constatations et recommandations faites dans son rapport spécial sur les établissements publics 2013. La Cour constate que l'inclusion de ces projets au programme de construction d'ensembles fausse le nombre de logements à réaliser.

6.4.4. Identification des nouveaux projets ajoutés au programme de construction d'ensembles depuis 2014

En comparant les projets figurant au programme de construction d'ensembles du 21 octobre 2014 à celui du 8 juillet 2017, la Cour a identifié 222 nouveaux projets portant sur des logements sociaux locatifs, soit 55,3 % des projets figurant au programme de construction d'ensembles.

Bien que le nombre de nouveaux projets ajoutés pendant la période 2014 à 2017 soit important, 44,7 % sont des projets antérieurs à 2014, donc des projets toujours en attente de réalisation ou de finalisation.

Le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat porte sur un ajout global de 18 nouveaux projets pour un total de 149 unités, dont 58 seront destinées à la vente et 91 unités à la location.

6.5. Projets réalisés

La Cour a procédé à une analyse des projets réalisés et ayant bénéficié des aides à la construction d'ensembles.

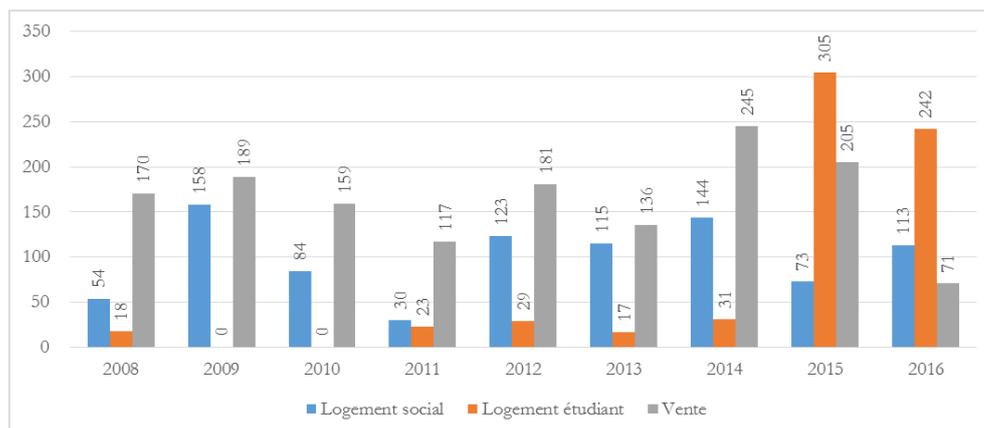
Pour la période 2008 à 2016, 3 032 logements réalisés ont bénéficié des aides étatiques liées à la construction d'ensembles. Ceux-ci sont répartis comme suit :

- 665 logements étudiants ;

- 894 logements sociaux locatifs ;
- 1 473 logements destinés à la vente.

En faisant abstraction des logements étudiants, 2 367 logements ont été réalisés pendant la période 2008 à 2016, dont seulement 37,8 % de logements sociaux locatifs. La Cour tient à préciser que le nombre total de logements inscrits au programme de construction d'ensembles représente une projection des logements à construire, mais que des écarts considérables peuvent être constatés par rapport aux projets effectivement réalisés. La Cour constate qu'une augmentation du nombre de logements inscrits au programme ne va pas forcément de pair avec une augmentation des logements effectivement réalisés.

Graphique 16 : Logements réalisés entre 2008 et 2016



Source : Ministère du Logement ; Graphique : Cour des comptes

La Cour constate que la réalisation de logements étudiants connaît l'augmentation la plus importante.

En effet, 547 logements étudiants ont été réalisés en 2015 et 2016, ce qui correspond à 82,3 % des 665 logements étudiants réalisés entre 2008 et 2016.

Concernant la réalisation de logements sociaux locatifs, la tendance n'est pas la même. Ainsi, pour la période de 2008 à 2016, uniquement 20,8 % des logements sociaux locatifs ont été réalisés en 2015 et 2016. Alors qu'en 2014 encore 144 logements ont pu être réalisés, en 2015 le nombre de réalisations n'est que de 73 unités, avant d'augmenter de nouveau en 2016 à 113 unités. Etant donné que les chiffres de 2017 n'étaient pas encore définitifs, la Cour n'a pas pu prendre en considération ces informations pour son analyse.

En analysant en détail les réalisations de logements sociaux locatifs de 2016, la Cour constate que sur les 113 unités, 86 ont été réalisées par les communes (76,1 %), 17 par le Fonds du Logement (15 %), et 10 par les promoteurs privés (8,8 %). La Cour constate que pour 2016, la SNHBM n'a réalisé aucun logement social locatif.

A titre indicatif, 894 logements sociaux locatifs ont été réalisés sur une période de 9 ans. Le programme de construction d'ensembles actuel prévoit la création de 4 246 logements sociaux locatifs. Si la durée de réalisation des logements est maintenue à la fréquence actuelle, la réalisation de ces quelques 4 000 logements risque de répondre au besoin seulement à une échéance lointaine.

Pour ce qui est de la réalisation de logements destinés à la vente, celle-ci est restée plus ou moins constante au cours de la période 2008 à 2016, mais avec une baisse considérable en 2016. Par ailleurs, 2016 fut la seule année de la période où le nombre de logements destinés à la vente est resté en-dessous du nombre de logements sociaux locatifs. Malgré tout, les logements destinés à la vente sont, à l'exception de 2016, prépondérants par rapport aux logements sociaux locatifs.

6.6. Constatations et recommandations principales relatives au programme de construction d'ensembles

Tout d'abord, la Cour constate que les taux maxima pour les aides à la construction d'ensembles tels qu'ils sont prévus au règlement grand-ducal sont plafonnés à un seuil en euros accordé par mètre carré. Il s'ensuit que le taux réel de la subvention accordée par le ministère du Logement peut être inférieur au taux fixé au règlement grand-ducal.

Par la suite, la Cour constate l'augmentation constante des budgets alloués au ministère du Logement en vue de la participation financière de l'Etat dans le programme de construction d'ensembles. Bien que cette augmentation aille de pair avec une progression du nombre de projets à réaliser inscrits au programme de construction d'ensembles, la Cour constate que cette progression n'est pas proportionnelle à l'augmentation du budget.

De plus, la Cour constate une surestimation récurrente du budget relatif au programme de construction d'ensembles qui se traduit par d'importants budgets non utilisés au cours de presque toute la période de contrôle. La Cour recommande au ministère 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, la Cour constate que 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. Il s'ensuit que ni le ministère du Logement ni la Cour n'ont pu isoler les dépenses affectées aux ventes de celles affectées aux locations. 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, la Cour constate que 95 % de celles-ci sont destinées aux promoteurs publics pour la réalisation de logements sociaux locatifs. 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, la Cour ne constate aucune variation significative en faveur des logements sociaux locatifs et ceci malgré le fait de l'insuffisance de l'offre de ce type de logement. Par ailleurs, la Cour se doit de constater le non-respect de la disposition légale prévoyant la réalisation de 10 % de logements sociaux locatifs par projet. 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, la Cour constate que 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. De l'avis de la Cour, cet outil de suivi aurait également l'avantage d'isoler les projets déjà finalisés et figurant encore au programme de construction d'ensembles. Ainsi, le nombre total d'unités de logements inscrits au programme ne serait pas biaisé par les projets finalisés. En outre, la Cour recommande que les conventions conclues entre l'Etat et les promoteurs reprennent des délais à respecter, notamment pour la transmission des décomptes finaux.

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. Considérant cette cadence et vu que le programme de construction d'ensembles actuellement en vigueur prévoit la création de quelque 4 000 logements sociaux locatifs, la Cour se doit de constater que la construction de ces logements ne pourra avoir lieu qu'à une échéance lointaine.

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.

7. 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.

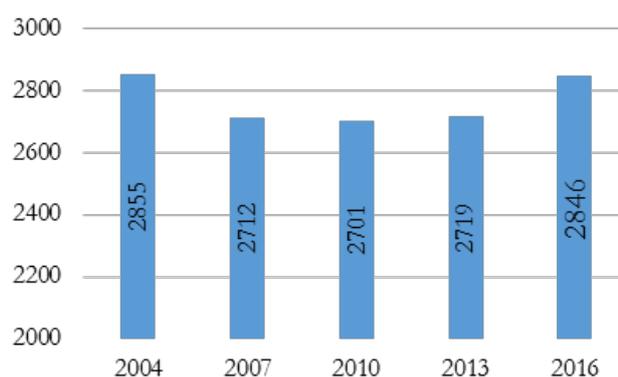
7.1. Mobilisation de terrains à bâtir

Dans ce qui suit, la Cour examine les mesures liées à la mobilisation de terrains à bâtir.

7.1.1. Le potentiel foncier

L'Observatoire de l'Habitat est en charge d'analyser le potentiel foncier en effectuant un recensement des terrains disponibles à l'habitat. Afin de déterminer le potentiel foncier destiné à l'habitat, l'Observatoire de l'Habitat considère l'intégralité de la superficie disponible localisée en zone d'habitation et 75 % de la superficie localisée en zone mixte d'un plan d'aménagement général (PAG).

Graphique 17 : Evolution du potentiel foncier destiné à l'habitat (en hectares)



Source : Observatoire de l'Habitat ; Graphique : Cour des comptes

Entre 2004 et 2010, le potentiel foncier destiné à l'habitat a connu une baisse de 5,39 % pour passer de 2 855 hectares à 2 701 hectares. Ce n'est qu'en 2013 où une très légère hausse de 0,67 % peut être constatée. Ainsi, le potentiel foncier destiné à l'habitat correspond à 2 719 hectares. Cette hausse se confirme en 2016, avec une augmentation de 4,67 % par rapport à 2013. Suivant l'Observatoire, les variations du potentiel foncier ne sont pas uniquement dues à la

consommation foncière, mais également aux modifications ponctuelles des zones du PAG, du périmètre d'agglomération ou encore à des recoupages parcellaires.

Concernant l'analyse 2013, l'Observatoire précise que le potentiel foncier ne prend pas en compte la volonté des propriétaires de mettre en construction les terrains identifiés comme disponibles. Pour cette raison, il est particulièrement important de connaître les types de propriétaires de ces terrains pour pouvoir estimer les tendances possibles de développement.

Le tableau ci-dessous illustre la répartition du potentiel foncier, y compris les « Baulücken », selon les différents types de propriétaires.

Tableau 18 : Répartition du potentiel foncier et des « Baulücken »

Type de propriétaire	« Baulücken »		Autres terrains		Total des terrains	
	ha	%	ha	%	ha	%
Personne physique	818	82,22	1 237	71,74	2 055	75,58
Personne morale	116	11,66	326	18,91	442	16,26
Commune ou syndicat de communes	43	4,32	117	6,79	160	5,88
Fonds (1)	5	0,50	22	1,28	27	0,99
Etat	7	0,70	19	1,10	26	0,96
Propriétaire mixte	0	0,00	1	0,06	1	0,04
Propriétaire inconnu	6	0,60	2	0,12	8	0,29
Total	995	100,00	1 724	100,00	2 719	100,00

(1) Fonds du Logement, Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall, Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg

Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (données relatives au potentiel foncier 2013)

Ainsi, au total 75,58 % du potentiel foncier sont entre les mains de personnes physiques et 16,26 % sont détenus par des personnes morales. Uniquement 7,83 % (213 hectares) du potentiel foncier est détenu par les acteurs publics (communes ou syndicats de communes, Fonds et Etat), dont la majorité se trouve entre les mains des communes et des syndicats de communes (160 hectares). Les terrains en possession de l'Etat et des différents Fonds publics sont très limités (1,95 % correspondant à 53 hectares). Suivant l'Observatoire de l'Habitat, le potentiel foncier de la SNHBM serait inclus au niveau des personnes morales. A ce sujet, la Cour recommande d'identifier le potentiel foncier de la SNHBM et de l'inclure au niveau des acteurs publics.

L'Observatoire de l'Habitat a classé l'ensemble du potentiel foncier en deux types de terrains disponibles :

- les « Baulücken », qui représentent de la disponibilité nette (terrain viabilisé et l'ensemble de sa superficie peut être utilisé pour l'habitat, sans création de voirie supplémentaire) et qui sont mobilisables à court terme (ne nécessitant pas de dépôt d'un plan d'aménagement particulier (PAP)) ;
- les autres terrains disponibles, qui représentent de la disponibilité brute (terrain est en seconde position ou nécessite une création de voirie pour l'utiliser pleinement) ou qui ne sont mobilisables qu'à moyen ou long terme (après acceptation d'un PAP).

Il en ressort qu'en 2013, 995 hectares de terrains correspondent à des « Baulücken ». Comparé au potentiel foncier destiné à l'habitat (2 719 hectares), les « Baulücken » représentent 36,6 % des terrains potentiellement disponibles pour l'habitat.

La Cour note que les acteurs publics ne détiennent que 5,52 % des terrains « Baulücken », ce qui correspond à une surface de 55 hectares. Au vu de ce qui précède, la Cour constate que la marge de manœuvre en matière de réalisation de logements sociaux locatifs sur ce type de terrain est limitée. Pour une analyse plus détaillée du programme national « Baulücken », la Cour renvoie au point 7.1.5.

7.1.2. Le potentiel foncier comparé au besoin en logements

Pour ce qui est du logement en général, l'étude du STATEC datant de septembre 2011 table sur un besoin en logements nouveaux pour la période 2010 à 2030 de presque 130 000 logements. Pour satisfaire la demande en logements, il faudrait donc construire en moyenne 6 500 logements par an.¹²

Par ailleurs, dans une étude de septembre 2011 portant sur la mesure de la densité de construction de logements sur les terrains consommés entre 2004 et 2007, l'Observatoire de l'Habitat conclut que la densité résidentielle moyenne est de 19,46 logements par hectare. Par contre, une seconde étude publiée en septembre 2013 conclut que la densité résidentielle moyenne sur les terrains consommés entre 2004 et 2010 est de 32,2 logements par hectare. Selon l'Observatoire de l'Habitat, cette augmentation serait due à un accroissement substantiel de la construction d'appartements.

¹² Comme précisé au point 5.1., cette étude était basée sur un taux de croissance de la population de 1,1 % par an entre 2010 et 2030, alors que le taux observé depuis 2010 dépasse les 2 %. Il s'ensuit que le besoin réel en logements est actuellement supérieur aux projections du STATEC.

En considérant que 63 % des terrains consommés le sont par un bâtiment résidentiel¹³, il est possible d'estimer le nombre de logements nouveaux qui peuvent être bâtis sur les surfaces représentant le potentiel foncier.

Tableau 19 : Estimation du nombre des logements théoriquement réalisables sur le potentiel foncier

	Potentiel foncier (ha)	Nombre de logements avec une densité moyenne de 19,46 logements par hectare et 63 % des terrains consommés par un bâtiment résidentiel	Nombre de logements avec une densité moyenne de 32,2 logements par hectare et 63 % des terrains consommés par un bâtiment résidentiel
Autres terrains	1 724	21 136	34 973
Baulücken	995	12 199	20 185
Total	2 719	33 335	55 158

Source : Observatoire de l'Habitat (données relatives au potentiel foncier 2013) ; Tableau : Cour des comptes

Suivant le cas de figure supposant 19,46 logements par hectare, le potentiel foncier permet la création de seulement 33 000 logements. Comparé au scénario du STATEC, la Cour constate qu'il existe un manque de terrains disponibles pour l'habitat pour quelque 97 000 logements et qu'il faudrait mobiliser quelque 7 900 hectares de terrains à bâtir supplémentaires afin de pouvoir satisfaire la demande en logements nouveaux.

Suivant le cas de figure supposant 32,2 logements par hectare, le potentiel foncier permet la création de 55 000 logements. Comparé au scénario du STATEC, la Cour constate qu'il existe un manque de terrains disponibles pour l'habitat pour quelque 75 000 logements et qu'il faudrait mobiliser quelque 3 700 hectares de terrains à bâtir supplémentaires afin de pouvoir satisfaire la demande en logements nouveaux.

Pour ce qui est du logement social locatif en particulier et en considérant l'hypothèse avancée par la Fondation Caritas au point 5.3. selon laquelle le manque de logements sociaux se chiffre à quelque 30 000 unités, la Cour constate que suivant le premier scénario (19,46 logements par hectare), le potentiel foncier suffirait à peine pour satisfaire la demande en logements sociaux. Suivant le deuxième scénario (32,2 logements par hectare), la Cour constate que la demande en logements sociaux absorberait environ 1 479 hectares de terrains ce qui correspond à 54 % du potentiel foncier.

Complémentairement au potentiel foncier, l'Observatoire de l'Habitat a recensé pour 2013 des surfaces pour un total de quelque 1 197 hectares qui correspondent à des zones de réserves pour

¹³ Observatoire de l'Habitat : Note 18

lesquelles l'affectation future n'a pas été précisée dans les PAG réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du territoire et qui seraient potentiellement disponibles pour l'habitat. Il s'agit essentiellement de zones d'aménagement différé et de zones pour lesquelles l'élaboration d'un PAP est nécessaire.

En supposant que l'entièreté des zones de réserves soit utilisée pour l'habitat, quelque 14 700 logements nouveaux pourraient y être construits avec une densité résidentielle moyenne de 19,46 logements par hectare et quelque 24 300 logements nouveaux pourraient y être construits avec une densité résidentielle moyenne de 32,2 logements par hectare.¹⁴

La Cour constate que les zones de réserves constituent des ressources complémentaires importantes pouvant favoriser la mobilisation de terrains à bâtir ainsi que la création de logements nouveaux et donc implicitement la création de logements sociaux locatifs.

7.1.3. La réserve foncière des promoteurs publics

La Cour a analysé la réserve foncière des promoteurs publics, à savoir le Fonds du Logement et la SNHBM. La situation en 2017 se présente comme suit :

Tableau 20 : Réserve foncière (en hectares) de la SNHBM et du Fonds du Logement

	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	

Sources : SNHBM, Fonds du Logement ; Tableau : Cour des comptes

Tout d'abord, la Cour constate que le Fonds du Logement n'avait pas cartographié sa réserve foncière et qu'il lui était partant difficile de différencier entre les terrains pour lesquels le PAP est approuvé, en cours ou à élaborer. Par ailleurs, il s'avère également complexe pour le Fonds d'identifier parmi sa réserve foncière les terrains constructibles et les terrains qui se trouvent hors périmètre pour le logement. Ainsi, pour les besoins du présent rapport, le Fonds du

¹⁴ En supposant que 63 % des terrains consommés le sont par un bâtiment résidentiel.

Logement a consulté le Géoportail national, respectivement a contacté les communes pour être à même de répertorier sa réserve foncière.

Selon la Cour, il importe que le Fonds se dote d'un outil de gestion afin de cartographier sa réserve foncière en vue d'assurer une mobilisation efficace des terrains à bâtir.

Suivant l'analyse de la réserve foncière de la SNHBM et du Fonds du Logement, il en ressort que ces deux promoteurs détiennent ensemble une réserve foncière de quelque 124 hectares. La majeure partie est détenue par la SNHBM avec 76 % de ladite réserve.

Pour ce qui est des terrains hors périmètre pour le logement, ceux-ci représentent 38,57 hectares ce qui correspond à environ 31 % de l'ensemble de la réserve foncière. La répartition des terrains hors périmètre pour le logement est de l'ordre de 76 % en faveur de la SNHBM et de 24 % en faveur du Fonds du Logement.

Les terrains mobilisables à court terme ainsi que les terrains pour lesquels des PAP ont été approuvés représentent 53,66 hectares ce qui correspond à environ 43 % de la réserve foncière. La Cour constate cependant que le Fonds du Logement ne détient aucun terrain mobilisable à court terme.

Concernant les terrains mobilisables à moyen et à long terme, ceux-ci représentent 31,61 hectares ce qui correspond à environ 26 % de l'ensemble de la réserve foncière.

7.1.4. Simplification administrative

La loi du 3 mars 2017 dite Omnibus portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit plusieurs mesures visant la simplification administrative et la réduction des charges administratives. A titre d'exemple, la Cour cite le raccourcissement du délai endéans lequel la cellule d'évaluation instituée auprès de la commission d'aménagement doit remettre son avis sur un projet d'aménagement particulier, l'introduction d'une procédure allégée et accélérée pour modifier un plan d'aménagement particulier et la réduction du délai endéans lequel le ministre de l'Intérieur doit approuver la convention d'exécution d'un plan d'aménagement particulier.

Tenant compte du caractère récent de cette loi, la Cour recommande aux autorités compétentes d'analyser ultérieurement si les mesures y prévues produisent les effets escomptés.

D'autre part, l'arrêté grand-ducal du 25 avril 2013 a créé la Cellule de facilitation relative aux autorisations dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement (ci-après « la Cellule ») qui a pour missions :

- de faciliter les échanges entre les autorités administratives compétentes et envers les administrés en rapport avec les procédures d'autorisation instituées au niveau de l'Etat par les principales lois et règlements en matière d'urbanisme et d'environnement ;
- d'examiner les demandes d'assistance relatives à ces procédures (...);
- d'analyser incidemment les cadres légaux et réglementaires en vigueur dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement ainsi que de formuler, le cas échéant, des propositions tant de modifications à apporter aux cadres légaux et réglementaires que d'améliorations structurelles concernant les services et administrations concernés.

Dans le cadre de l'exécution de ses missions, la Cellule peut apporter une plus-value en termes de coordination des procédures. En effet, ses recommandations à l'encontre des acteurs concernés ont comme objectif de simplifier les procédures.

Pour les projets du Fonds du Logement, le recours à la Cellule a permis d'accélérer la phase de conception des plans d'aménagement particuliers. Cette Cellule a été utilisée à deux reprises et ceci pour les projets de grande envergure (projet « *Wunne mat der Wooltz* » et le projet « *Neischmelz* » à Dudelange).

D'après le ministère du Logement, la Cellule est peu connue par les acteurs concernés. Ceci est d'ailleurs confirmé par les communes consultées.

Partant, la Cour recommande de promouvoir les activités de la Cellule et d'encourager son utilisation.

7.1.5. Programme national « Baulücken »

Une des mesures énumérées par le ministère du Logement pouvant favoriser la réalisation de logements sociaux est le programme national « Baulücken ».

Le Conseil de gouvernement a approuvé le 4 juillet 2014 le cadre d'application du programme national « Baulücken » proposé par le ministère du Logement. Ce programme vise la construction de logements sur les « Baulücken » appartenant à des acteurs publics (communes, Etat et Fonds) ainsi que la mobilisation des terrains « Baulücken » détenus par les personnes privées.

La démarche du ministère du Logement se base sur un programme de recherche allemand « REFINA » (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement) suivant lequel pour un projet pilote initié dans trois communes en Bavière et Bade-Wurtemberg, environ 50 % des propriétaires de terrains « Baulücken »

contactés ont participé dans le cadre du projet et à peu près un quart des propriétaires ont décidé de vendre leurs terrains ou d'y construire des logements.

En date du 11 mai 2015, le programme national « Baulücken » est présenté aux membres de la commission du Logement et un suivi a été réalisé en date du 9 mars 2016 au sein de la même commission.

Ainsi, suivant le programme, une lacune dans le tissu urbain existant (« Baulücke ») est un terrain qui cumulativement répond aux conditions suivantes :

- le terrain est entièrement viabilisé au sens de l'article 23 alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- le terrain se prête à la réalisation de logements et se situe dans une zone destinée à l'habitat ;
- le terrain est directement constructible moyennant une autorisation de construire, sans préalablement faire l'objet d'un PAP « nouveau quartier », sans préjudice des dispositions d'autres lois (comme p.ex. la protection de la nature et des ressources naturelles, permission de voirie, sites et monuments, eau, etc.).¹⁵

Selon les chiffres de l'Observatoire de l'Habitat, seulement 5,5 % des « Baulücken » sont détenus par les acteurs publics (communes ou syndicats de communes, Etat et Fonds), ce qui correspond à 55 hectares, dont seulement 12 hectares (1,2 % de l'ensemble des « Baulücken ») sont en possession de l'Etat et des divers Fonds.

Pour ce qui est des terrains « Baulücken » appartenant aux acteurs publics, le ministère du Logement a présenté en juillet 2017 un premier projet (« *Um Bierenger Haff* ») à réaliser sur un terrain de 40 ares affecté au Fonds du Logement qui y construira, selon le programme de construction d'ensembles, 16 logements sociaux locatifs. En outre, deux autres projets sont planifiés notamment à Pétange et à Differdange.

Concernant la mobilisation des terrains « Baulücken » détenus par les personnes privées, le programme précise que le Gouvernement ne peut atteindre cet objectif que s'il agit en concertation avec les communes. Ceci est d'ailleurs confirmé par le suivi du 9 mars 2016 mentionné ci-dessus qui précise que lors des conférences « Baulückenaktivierung und Eigentümeransprache », « *les intervenants ont fourni des explications quant à la manière la plus appropriée d'approcher les propriétaires dans le but de sonder leur intention par rapport à l'avenir de leurs terrains* ». De plus, des

¹⁵ Cette définition est seulement valable pour l'élaboration et l'application du programme national « Baulücken » et n'a aucune valeur juridique.

stratégies ont été proposées pour lancer le dialogue entre responsables communaux et propriétaires.

Suivant le programme national « Baulücken », le ministère du Logement propose aux communes son soutien à différents niveaux :

- mise à disposition d'une carte interactive avec une couche des « Baulücken » par commune sur le site du Géoportail national de l'Administration du Cadastre et de la Topographie ;
- soutien financier dans le cadre du programme des aides à la construction d'ensembles et dans le cadre de la convention « Pacte Logement » ;
- conseil et accompagnement dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie communale « Baulücken » avec l'élaboration des outils de sensibilisation nécessaires pour entrer en dialogue avec les propriétaires privés.

De plus, le Conseil de gouvernement du 4 juillet 2014 précise que *« vu les ressources humaines et techniques réduites de nombre de communes, il est recommandé que les communes s'associent aux promoteurs publics, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, voire même à des promoteurs ou entrepreneurs privés auxquels les parcelles seraient revendues sous réserve de respecter certains critères de développement durable et qu'au moins 30 % des logements réalisés sont réservés à des logements à coût modéré ».*

Par ailleurs, lors de la présentation du 11 mai 2015 tenue auprès de la commission du Logement, le ministère a précisé qu'il est *« souhaitable de mettre l'accent sur la création de logements destinés à la location »*. De plus, un plan directeur « Baulücken » par commune peut être élaboré. Chaque commune peut ainsi, en collaboration avec le ministère du Logement, élaborer un concept pour l'activation à terme de l'ensemble des parcelles concernées.

La Cour constate :

- qu'à ce jour, pour aucune commune un plan directeur « Baulücken » n'a été élaboré tel que prévu dans une présentation du ministère du Logement du 11 mai 2015. Suivant le ministère, ceci serait dû au fait qu'une grande majorité des communes n'a pas encore validé les informations les concernant qui ont été mises à disposition par l'Administration du Cadastre et de la Topographie ;
- qu'aucune initiative privée sur des terrains « Baulücken » n'a encore vu le jour ;
- qu'une stratégie afin de s'assurer qu'au moins 30 % des logements réalisés soient réservés à des logements à coût modéré fait défaut (Conseil de gouvernement du 4 juillet 2014) ;

- qu'une stratégie afin de s'assurer que l'accent soit mis sur la création de logements destinés à la location fait défaut (présentation du ministère du Logement du 11 mai 2015) ;
- que le ministère du Logement n'a effectué aucun suivi concernant les outils de sensibilisation mis à disposition des administrations communales.

La Cour en conclut que le programme national « Baulücken », présenté en 2015, peine à produire les effets escomptés, à savoir la mobilisation de terrains constructibles.

La Cour comprend qu'une collaboration des communes est importante pour le succès de cette mesure. Néanmoins, sans la mise en place de mesures incitatives, il semblerait que le programme ne puisse pas atteindre les résultats espérés. Selon le Syvicol, les communes rencontrent des difficultés à contacter les propriétaires des terrains « Baulücken » et disposent de moyens limités pour inciter ces derniers à les mobiliser. De plus, pour certaines communes consultées, la mobilisation de ces terrains n'est pas une priorité.

La Cour recommande dès lors d'examiner les possibilités en vue d'une participation active des communes dans le programme national « Baulücken ». Selon la Cour, de telles incitations pourraient par exemple être prévues dans le cadre du pacte logement 2.0.

7.1.6. Le droit de préemption

Le droit de préemption a été introduit avec la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes « *afin de mettre les instances publiques en mesure de se constituer des réserves foncières leur permettant d'agir en cas de besoin sur l'offre du marché foncier* »¹⁶

Ladite loi a été modifiée par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » qui prévoit un élargissement et des précisions quant aux biens soumis au droit de préemption. Une autre modification importante précise que « *le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics ainsi que de travaux visant à ériger des équipements collectifs conformément aux articles 23 et 24, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* ». Les pouvoirs préemptants par ordre de priorité sont les communes et le Fonds du Logement.

Par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus », le législateur a défini l'affectation des terrains acquis moyennant le droit de préemption. Ainsi, il est entre autres prévu que les terrains soient

¹⁶ Projet de loi n° 5696 : Rapport de la commission des classes moyennes, du tourisme et du logement

utilisés pour la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles.

Le droit de préemption peut être exercé dans les cas de figure suivants :

- par la commune pour les parcelles sises dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- par la commune pour les parcelles sises dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- par la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les parcelles sises dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- par la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les parcelles sises dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- par la commune pour toutes les parcelles non construites situées dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal ;
- par la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée et située à l'extérieur de ces zones.

7.1.6.1. Suivi du droit de préemption

Dans le cadre du pacte logement, des monitorings ont été réalisés en 2011, 2015 et 2018, incluant entre autres un suivi du droit de préemption.

Il résulte du monitoring du pacte logement réalisé en 2011, qu'entre 2009 et 2011 il existait une offre de terrains correspondant à 61,54 hectares qui était sujette au droit de préemption et que les pouvoirs préemptants ont exercé leur droit pour l'acquisition de 19,16 hectares de terrains. Selon le monitoring 2015, entre 2009 et 2014, l'offre de terrains sujette au droit de préemption était de 107,5 hectares et les pouvoirs préemptants ont procédé à l'acquisition

de 18,9 hectares de terrains. Selon le monitoring 2018, entre 2009 et 2016 l'offre de terrains soumise au droit de préemption se chiffre à 135,65 hectares.

Tableau 21 : Offre de terrains soumise au droit de préemption

Monitoring 2011

Offre entre 2009 et 2011	61,54 hectares
Acquisition entre 2009 et 2011	19,16 hectares (31,13 %)

Monitoring 2015

Offre entre 2009 et 2014	107,50 hectares
Acquisition entre 2009 et 2014	18,90 hectares (17,59 %)

Monitoring 2018

Offre entre 2009 et 2016	135,65 hectares
Acquisition entre 2009 et 2016 : Fonds du Logement (au 31/12/2016)	4,51 hectares
Acquisition entre 2009 et 2017 : Communes (au 13/12/2017)	17,09 hectares

Source : Ministère du Logement ; Tableau : Cour des comptes

La Cour note qu'entre 2009 et 2016, l'offre de terrains soumise au droit de préemption a connu une augmentation de quelque 120 %. En considérant uniquement les monitorings effectués en 2011 et 2015, la variation de l'offre de terrains soumise au droit de préemption se chiffre à 74,7 %, alors que les acquisitions réalisées pour la période 2009 à 2014 sont inférieures à celles réalisées pour la période 2009 à 2011.

Bien que l'offre de terrains pour lesquels un droit de préemption peut être exercé soit en augmentation, la Cour constate que cette augmentation ne va pas de pair avec une hausse des terrains acquis par les pouvoirs préemptants.

La loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » prévoit un élargissement du droit de préemption des communes. Cependant, certaines communes préfèrent ne pas exercer leur droit de préemption au motif que les projets des promoteurs privés se trouveraient déjà à un stade avancé. D'autres communes ne disposeraient pas du budget nécessaire ou ne souhaiteraient pas constituer une réserve foncière.

Par ailleurs, selon les informations du ministère du Logement, 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.

7.1.6.2. Analyse du droit de préemption exercé par le Fonds du Logement

D'une part, la Cour a passé en revue l'ensemble des terrains pour lesquels le Fonds du Logement a renoncé à son droit de préemption et ceci pour la période 2009 à 2017.

Tableau 22 : Récapitulatif des renonciations du Fonds au 01/11/2017

Année	Nombre de parcelles	Contenance (ares)
2009	65	1 346,10
2010	101	2 308,47
2011	92	2 200,31
2012	92	1 912,36
2013	90	1 524,84
2014	85	1 578,68
2015	75	1 589,70
2016	71	1 225,57
2017	41	1 058,42
Total	712	14 744,45

Source : Fonds du Logement ; Tableau : Cour des comptes

La Cour a relevé qu'au cours de cette période au total 732 parcelles ont été proposées au Fonds du Logement, mais que celui-ci a renoncé à l'exercice de son droit de préemption pour 712 parcelles, ce qui correspond à une surface globale de quelque 147 hectares.

D'après le Fonds du Logement, les motifs de renonciation sont les suivants : le terrain n'offre pas d'intérêt du fait de sa superficie, le terrain n'offre pas d'intérêt du fait de sa forme ou le terrain n'offre pas d'intérêt du fait de sa situation. A préciser que pour la période 2009 à 2013, les documents du Fonds du Logement ne fournissent pas les motifs de renonciations. Ceux-ci ne sont mentionnés qu'à partir de l'année 2014.

D'autre part, la Cour a passé en revue l'ensemble des parcelles qui ont été acquises par le Fonds du Logement moyennant l'exercice de son droit de préemption.

Tableau 23 : Récapitulatif des acquisitions du Fonds au 01/11/2017

N° parcelles (1)	Année	Contenance (ares)	Parcelle viabilisée	Parcelle constructible (3)	Parcelle construite	Date début de construction	Nombre de logements réalisés
1 (2)	2009	223,20	Non	Non	Non	/	/
2 (2)	2009	604,65	Non	Non	Non	/	/
3 (2)	2009	67,40	Non	Non	Non	/	/
4	2011	40,90	Non	Oui	Non	2020	/
5	2011	9,90	Non	Oui	Non	2020	/
6	2011	28,30	Non	Oui	Non	2020	/
7	2011	16,30	Non	Oui	Non	2020	/
8	2011	16,50	Non	Oui	Non	2020	/
9	2011	21,50	Non	Oui	Non	2020	/
10	2011	17,80	Non	Oui	Non	2020	/
11	2011	24,80	Non	Oui	Non	2020	/
12	2011	177,32	Non	Oui	Non	2020	/
13	2011	27,38	Non	Oui	Non	2020	/
14 (2)	2016	80,70	Non	Non	Non	/	/
15	2016	6,07	Non	Non	Non	/	/
16	2016	64,62	Non	Non	Non	/	/
17	2017	54,98	Non	Non	Non	/	/
18	2017	62,71	Non	Non	Non	/	/
19	2017	16,30	Non	Non	Non	/	/
20	2017	16,60	Non	Non	Non	/	/
20		1 577,93	0	10	0		

(1) Il s'agit exclusivement de parcelles adjacentes au périmètre d'agglomération et sises à l'extérieur de celui-ci, sauf pour une parcelle sise dans une zone d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(2) Acquisitions en cours (affaires en justice)

(3) Les parcelles constructibles le sont uniquement sous certaines conditions

Source : Fonds du Logement ; Tableau : Cour des comptes

La Cour constate qu'entre 2009 et 2017, l'exercice du droit de préemption a permis au Fonds du Logement d'acquérir uniquement 20 parcelles pour une surface totale de quelque 16 hectares. S'ajoute que parmi ces 20 parcelles, l'acquisition de 4 parcelles d'une contenance totale de

quelque 10 hectares n'est pas encore définitive du fait d'affaires juridiques en cours, de sorte que pour l'instant uniquement 6 hectares de terrains sont théoriquement exploitables.

Par ailleurs, la Cour constate que pour les exercices 2012 à 2015, le Fonds du Logement n'a acquis aucun terrain malgré le fait qu'au cours de cette période 342 parcelles d'une contenance totale de quelque 66 hectares étaient soumises au droit de préemption (voir tableau 22).

De manière générale, la Cour constate que 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 et qu'aucun logement n'a pu être réalisé sur les parcelles acquises depuis l'entrée en vigueur dudit droit en 2008. En effet, ce n'est qu'en 2020 que le Fonds estime entamer la construction sur 10 parcelles, alors que pour les 10 parcelles restantes aucune date de début de construction ne peut être avancée.

Il s'ensuit que le droit de préemption est peu utilisé par le Fonds du Logement pour atteindre une mobilisation accrue des terrains à bâtir.

7.1.7. « Baulandvertrag »

Le Gouvernement a déposé le projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Ledit projet de loi vise l'introduction du contrat d'aménagement dit « Baulandvertrag ». Le résumé des travaux du Conseil de gouvernement du 22 mars 2017 précise que *« cet outil innovant consiste à rendre obligatoire la conclusion d'un contrat administratif pour tous les fonds devenus constructibles suite à une modification de la délimitation de la zone verte au sens de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Ce contrat ne portera pas sur les terrains présentant une contenance inférieure à un are ni sur ceux appartenant à des promoteurs, aux communes et à l'Etat. L'objectif essentiel de ce contrat est de fixer un délai contraignant pour les propriétaires en vue de la réalisation des travaux de viabilisation. En cas de dépassement de ce délai ou en cas de non conclusion du contrat d'aménagement, des sanctions s'appliqueront aux propriétaires défaillants. Il est également envisageable qu'en cas de dépassement de délai la commune puisse lever une option de promesse unilatérale de vente qui lui permettra d'acquérir les fonds concernés par le contrat d'aménagement à un prix avantageux. Dans ce cas, le plan d'aménagement général ne sera pas rétrogradé »*.

S'agissant actuellement d'un projet de loi, la Cour n'entend pas se prononcer sur cette mesure et notamment sur l'impact éventuel en matière de logement social. La Cour a néanmoins repris le « Baulandvertrag » dans le cadre du présent rapport étant donné que le ministère du Logement a identifié cette mesure comme étant liée au logement social.

7.1.8. Mesures fiscales

Le programme gouvernemental prévoit que *« le gouvernement procédera à une réforme de l'impôt foncier qui devra assurer aux collectivités locales un revenu stable contribuant au financement des infrastructures locales. L'imposition du foncier doit être revue de façon à établir une équité certaine entre les contribuables et permettre une affectation plus économe des ressources foncières »*.

La mise en œuvre de la « Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 » adoptée par le Gouvernement en date du 14 mars 2013, reprend l'objectif d'inciter les communes à mettre en œuvre la taxe annuelle spécifique telle qu'arrêtée par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

Les communes sont autorisées à percevoir un impôt foncier en vertu de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 au titre d'impôt communal. La loi modifiée du 22 octobre 2008 relative au pacte logement a modifié le cadre législatif applicable en réorganisant les différentes catégories de l'impôt foncier à partir du 1^{er} janvier 2009. Ainsi les communes ont le droit de percevoir un impôt sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation (impôt foncier B6).

Selon les informations reçues par le ministère du Logement, en 2017 au total 80 communes ont prélevé l'impôt foncier B6.

En plus de l'impôt foncier, la loi modifiée du 22 octobre 2008 relative au pacte logement prévoit la possibilité pour les communes de percevoir une taxe d'inoccupation sur des immeubles bâtis destinés au logement et une taxe de non-affectation à la construction sur les terrains à bâtir. Selon les informations du ministère du Logement, uniquement huit conseils communaux ont adopté la taxe d'inoccupation et deux la taxe de non-affectation à la construction.

La Cour n'a pas approfondi les analyses sur les mesures fiscales, celles-ci n'ayant qu'un impact indirect sur la réalisation de logements sociaux.

7.1.9. Plan directeur sectoriel « Logement »

La loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire prévoit la mise en œuvre de plans directeurs sectoriels. Ainsi, il est prévu que *« le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. »* Par ailleurs, il est précisé que les projets de plans directeurs sectoriels sont soumis à une phase consultative et qu'ils sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal.

Ainsi, le plan directeur sectoriel « Logement » aurait dû être un règlement d'exécution de ladite loi.

Cependant, suite à la phase consultative, une modification de la loi cadre s'est avérée nécessaire. En date du 26 mai 2014, le Gouvernement a introduit le projet de loi n° 6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. En date du 18 novembre 2014, le Conseil d'Etat a formulé plusieurs oppositions formelles au sujet dudit projet. Etant donné qu'il s'est avéré indispensable de procéder à des amendements du projet de loi n° 6694, le Gouvernement a décidé en date du 28 novembre 2014 de retirer de la phase procédurale les projets de règlements grand-ducaux déclarant obligatoires les plans directeurs sectoriels afin de permettre *« d'amender la loi AT et de retravailler les projets en toute sérénité, transparence et sécurité juridique »*.¹⁷

Suivant le ministère du Logement, la rédaction du nouveau projet de règlement grand-ducal relatif au plan directeur sectoriel « Logement » est en cours. Cependant, la finalisation dépend du projet de loi n° 6694 lequel n'a pas encore été voté par la Chambre des Députés.

Toujours suivant le ministère du Logement, le nouveau plan directeur sectoriel « Logement » devrait prévoir des parcelles supplémentaires dédiées à la construction de logements en général sans pour autant faire une distinction spécifique concernant les parcelles qui seraient dédiées à la construction de logements sociaux.

La Cour note par contre que le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « Logement » et retiré par la suite de la phase procédurale, prévoyait dans le cadre des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat, *« qu'au moins 30 % des logements construits doivent être réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain »*. De plus, il était prévu que *« la réalisation de logements sociaux locatifs pour des ménages à faible revenu ayant des difficultés à trouver un logement locatif approprié, financièrement abordable sur le marché privé, non subventionné, doit être assurée. Le nombre de ces logements à prévoir sera fonction des besoins locaux, respectivement régionaux, ceci notamment en tenant compte du nombre des demandes introduites à ce sujet auprès des communes respectives »*.

¹⁷ www.developpement-durable-infrastructures.pulic.lu/fr/grands-dossiers/plans-sectoriels/index.html

7.2. Dynamisation de la création de logements sociaux

Ci-après, la Cour examine les mesures liées à la dynamisation de la création de logements sociaux.

7.2.1. La loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes

La loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes a pour objectif d'augmenter l'offre de logements et de réduire le coût du foncier. A cet effet, l'Etat et les communes se sont engagés à unir leurs efforts afin d'atteindre ledit objectif.

Dans ce qui suit, la Cour n'entend pas réaliser une analyse approfondie du pacte logement, mais a pour objectif d'examiner les éléments de ladite loi qui pourraient avoir un impact sur la réalisation de logements sociaux locatifs.

7.2.1.1. Le pacte logement

Les conventions « pacte logement » conclues entre l'Etat et les communes prévoient que chacune d'entre elles s'engage à : *« augmenter (...) sa population d'au moins 15% sur une période de 10 ans et à participer activement aux efforts et mesures de l'Etat tendant, dans l'intérêt de l'ensemble de la population, à réduire le coût du foncier, à assurer une certaine mixité sociale de sa population et à viser une utilisation plus rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée ».*

De son côté, l'Etat *« est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population ».*

Dans ce contexte, suivant le monitoring du pacte logement présenté par le ministère du Logement en date du 7 février 2018, la création de nouveaux logements peut être résumée comme suit :

Tableau 24 : Nombre de conventions et de logements issus du pacte logement

Type de convention	Nombre de communes signataires d'une convention	Nombre de nouvelles unités de logements construites
Convention « Pacte logement » rétroactive (2003-2013)	32	5 086
Convention « Pacte logement » non rétroactive avec une entrée en vigueur entre 2007 et 2011	65	27 751
Total	97	32 837

Source : Ministère du Logement ; Tableau : Cour des comptes

La Cour constate que les conventions « pacte logement » prévoient la réalisation de logements à coût modéré pour les projets d'une certaine envergure, mais qu'aucune disposition ne prévoit la réalisation de logements sociaux locatifs. Cependant, considérant le nombre de nouvelles unités de logements construites dans le cadre des conventions non rétroactives (27 751 unités), une disposition en vue de la réalisation de logements sociaux locatifs aurait pu contribuer à un accroissement substantiel du parc locatif social. A titre d'exemple, une disposition prévoyant la création de 5 % de logements sociaux locatifs aurait permis la réalisation de quelque 1 390 unités.

D'ailleurs, la mise en œuvre de la « Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 » adoptée par le Gouvernement en date du 14 mars 2013, reprend l'objectif d'augmenter l'offre de logements sociaux et de favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes. Cet objectif repose sur l'un des principes du paquet logement présenté par le ministre du Logement en avril 2011 selon lequel le segment le plus important à promouvoir est celui de la location avec l'objectif d'éviter des ghettos sociaux. La stratégie précitée précise que le ministre du Logement et le ministre de la Famille et de l'Intégration se prononcent pour l'élaboration d'un projet de loi ayant pour objet de fixer des quotas de logements sociaux dans les communes, à l'instar de la loi française (n° 2000-1208) du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU).

En effet, la loi SRU a créé l'obligation pour les communes d'une agglomération d'avoir, sous certaines conditions, au moins 25 % de logements sociaux locatifs parmi leurs résidences principales et ceci à l'horizon 2025.

Dans son « Sozialalmanach 2017 », la Fondation Caritas réitère également sa recommandation de mettre en place des dispositions afin de responsabiliser les communes et les inciter voire les obliger à réaliser davantage de logements sociaux locatifs. Comme objectif, la Fondation Caritas

estime qu'un taux de 15 % de logements sociaux locatifs parmi l'ensemble des logements pourrait être approprié tout en ajoutant qu'un tel engagement de la part des communes pourrait constituer une condition pour l'obtention de subventions étatiques supplémentaires dans le cadre des conventions « pacte Logement ».

Eu égard au taux relativement faible de logements sociaux locatifs, le Conseil économique et social propose dans son avis d'octobre 2013 portant sur l'accès à un logement abordable de *« prévoir un certain quota de logements subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. Le taux de logements locatifs subventionnés rapportés au nombre total de résidences principales devrait atteindre la même proportion de la population que celle qui est exposée à un taux de risque de pauvreté »*.

La Cour relève que l'objectif de la fixation de quotas par commune n'est plus d'actualité.

7.2.1.2. Surface à dédier à la réalisation de logements à coût modéré

La loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes modifie la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain en ce sens que *« pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10 % de la surface du terrain à bâtir net ou 10 % des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi »*.

Suivant le monitoring du pacte logement présenté en février 2015, entre 2010 et 2014 au total 40 PAP avec une surface supérieure à un hectare ont été approuvés par le ministère de l'Intérieur et ceci pour un total de 3 520 logements dont 379 logements à coût modéré. Suivant les informations actualisées par le ministère du Logement à la fin de l'année 2017, au total 88 PAP ont été élaborés qui contiennent des clauses dédiées à cette obligation légale. L'ensemble de ces PAP prévoit la construction de 7 057 logements dont 833 logements à coût modéré.

La Cour constate que dans le cadre de la présente loi, une définition du terme « logement à coût modéré » fait défaut et renvoie au point 4. L'absence d'une telle définition risque en effet de poser des problèmes et ce à différents niveaux :

- selon les informations du ministère du Logement, des subventions dans le cadre du programme de construction d'ensembles sont uniquement versées aux sociétés de droit privé pour la réalisation de logements pour étudiants. Il s'ensuit que les logements à coût modéré à construire par les sociétés de droit privé dans le cadre de la présente loi ne sont pas subventionnés par l'Etat, bien que la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement le permette. En effet, l'article 15

dispose que « *l'Etat est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location* » ;

- le règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement définit les primes de construction respectivement d'acquisition qui sont accordées suivant le revenu et la situation de famille du demandeur. Suivant le tableau annexé à ce règlement, la prime de construction respectivement d'acquisition pouvant être accordée à un demandeur se situe entre 250 euros et 9 700 euros.

La Cour se pose la question si le fait qu'un demandeur obtienne la plus petite prime possible (250 euros) est suffisant pour qu'un logement soit considéré à coût modéré. En effet, la loi du 19 juillet 2004 dispose que le prix de vente est arrêté dans la convention à conclure entre l'administration communale et l'initiateur du projet, mais ladite loi ne précise pas le niveau du prix pouvant être considéré à « coût modéré ».

De plus, bien que la loi reprenne le terme « location », il semble que les logements à coût modéré soient uniquement destinés aux personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition et qu'il s'agisse par conséquent d'une mesure visant exclusivement les logements destinés à la vente et non pas d'une mesure favorisant la réalisation de logements sociaux locatifs.

Par ailleurs, la Cour constate que le ministère ne dispose d'aucun mécanisme de contrôle ni de sanction à l'encontre du promoteur qui n'aurait pas respecté lesdites dispositions.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande :

- une définition cohérente du terme « logement à coût modéré » ;
- que le ministère du Logement prenne en considération la possibilité que les sociétés de droit privé s'associent aux promoteurs publics pour la réalisation des 10 % à dédier à la réalisation de logements à coût modéré. Ceci aurait comme avantage d'une part que les logements pourraient bénéficier de subventions dans le cadre du programme de construction d'ensembles de sorte qu'ils pourraient réellement être considérés comme logements à coût modéré et d'autre part que l'accent pourrait davantage être mis sur la création de logements sociaux locatifs. Cette recommandation rejoint la proposition formulée par la Fondation Caritas dans son Sozialalmanach 2017 en précisant encore que cette mesure aurait l'avantage de contribuer à la mixité sociale. En effet, ceci permettrait au Fonds du Logement de se concentrer davantage sur la réalisation de logements sociaux locatifs ;

- qu'afin de favoriser la création de logements sociaux locatifs, les logements à coût modéré ne soient pas exclusivement destinés aux personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition et donc in fine aux logements destinés à la vente, mais également aux personnes répondant aux conditions d'admission d'un logement social locatif prévues au règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 ;
- de prévoir un mécanisme de contrôle et de sanction envers les promoteurs qui ne respectent pas les obligations légales.

A noter que la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, a modifié la base légale précitée. Dorénavant, *« pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi ».*

Suivant le ministère du Logement ce changement permet de raisonner en termes d'unités de logements. La Cour constate par contre que le ministère du Logement ne peut pas se prononcer sur le fait si la modification de cette disposition permet d'augmenter le nombre de logements à coût modéré à réaliser.

La Cour recommande d'analyser l'impact de cette modification dans le cadre d'un prochain monitoring du pacte logement.

Par ailleurs, le pacte logement sous sa forme actuelle vient à échéance en 2021. En effet, les dernières communes ont signé la convention en 2011 pour une durée de 10 ans. Selon le programme gouvernemental, *« le gouvernement entend clarifier et redéfinir ensemble avec les communes les objectifs définis par le « pacte logement » ainsi que les mesures définies par le « paquet logement » ».*

En novembre 2015, le ministre du Logement, le ministre de l'Intérieur et le président du Syvicol¹⁸ ont signé une déclaration d'intention en vue de l'élaboration d'un nouveau concept du pacte logement. Dans ce cadre, un groupe de travail composé de représentants du ministère du Logement, du ministère de l'Intérieur, du ministère du Développement durable et des Infrastructures ainsi que du Syvicol est en charge de l'élaboration de certaines pistes d'améliorations.

¹⁸ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

La Cour recommande que ce groupe de travail prenne également en considération les constatations et recommandations formulées aux points 7.2.1.1. « Le pacte logement » et 7.2.1.2. « Surface à dédier à la réalisation de logements à coût modéré ».

7.2.2. Le paquet logement

En avril 2011, le ministère du Logement a présenté le « paquet logement ». A cet effet, 21 mesures sont proposées qui ont l'ambition de concrétiser les grandes orientations définies par le programme gouvernemental de 2009 en matière de politique de logement.

Bien que le programme gouvernemental 2013 prévoit une révision des mesures proposées dans le paquet logement, ce dernier a été abandonné et n'a jamais fait l'objet d'une procédure législative. Néanmoins, la Cour constate que certaines mesures dudit paquet ont été réalisées.

La Cour estime que des réflexions sur certaines mesures abandonnées mériteraient d'être approfondies, notamment celle de la participation dans des sociétés coopératives immobilières qui permettrait aux personnes physiques de devenir propriétaire de leur propre logement. Ainsi, en bénéficiant des mêmes aides étatiques que celles revenant aux promoteurs publics dans le cadre du programme de construction d'ensembles, les membres d'une telle coopérative pourraient procéder à l'acquisition du foncier et à la construction de leurs logements.

Cette forme de logement existe déjà dans les pays voisins, dont notamment en Allemagne et en France. En Allemagne, cette troisième forme de logement, appelé « *genossenschaftliches Wohnen* » constitue, à côté des logements dont les ménages sont propriétaires et les logements locatifs, près de 6 % du parc immobilier. Ainsi quelque 2 000 sociétés coopératives immobilières gèrent près de 2,2 millions de logements dans lesquels habitent environ 5 millions de personnes. D'ailleurs, dans son rapport de novembre 2015, le « *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen* » souligne l'importance de cette nouvelle forme de logement et recommande encore davantage sa promotion.

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen

Um alle föderalen Ebenen und die wichtigsten Akteure einzubinden und zu gemeinsamen Ergebnissen zu kommen, hat die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dr. Barbara Hendricks, am 10. Juli 2014 das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen ins Leben gerufen. Gemeinsames Ziel der Bündnispartner ist es, die Voraussetzungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität, vorzugsweise im bezahlbaren Mietsegment, zu verbessern und wirkungsvoll zu einem besseren Angebot in den Gebieten mit Wohnraumangel beizutragen. In einem Memorandum, das alle Bündnispartner im Februar 2015 unterzeichnet haben, ist das gemeinsame Ziel festgehalten:

« Die Bündnispartner werden unter Berücksichtigung der Kompetenzordnung im Rahmen ihrer spezifischen Instrumente und Möglichkeiten die Rahmenbedingungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität vorzugsweise im bezahlbaren Marktsegment verbessern und wirkungsvoll zur Angebotsausweitung in den Ballungsgebieten mit Wohnraummangel beitragen.

Die Bündnispartner streben gemeinsam die Deckung des Wohnungsbedarfs durch Neubau sowie Aus- und Umbau oder Modernisierung bestehender Gebäude an. Der sozialen Wohnraumförderung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Die Bündnispartner verpflichten sich zur intensiven Zusammenarbeit, damit die vereinbarten Ziele erreicht und die notwendigen Maßnahmen umgesetzt werden können. »

Daneben gilt es, die mittel- bis langfristigen Herausforderungen zu meistern, die sich der Wohnungspolitik stellen. Der Wohnungsbestand muss an die Herausforderungen des demografischen Wandels und an die Anforderungen für mehr Energieeffizienz und Klimaschutz angepasst werden. Die hierzu erforderlichen Lösungen müssen mit den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und den aktuellen Herausforderungen so in Einklang gebracht werden, dass die notwendigen Investitionen vorgenommen werden, ohne das Wohnen unverhältnismäßig zu verteuern.

Das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen ergänzt und unterstützt die zahlreichen regionalen und kommunalen Bündnisse, die eine hervorragende Arbeit leisten.

Folgende Partner arbeiten im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen zusammen:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Bauministerkonferenz; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände; Haus & Grund Deutschland e.V.; Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW); Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA); Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW); Bundesarbeitsgemeinschaft Immobiliennwirtschaft Deutschland (BID) mit den Mitgliedern; Immobilienverband Deutschland (IVD) und Dachverband Deutscher Immobilienverwalter (DDIV); Deutscher Mieterbund e.V. (DMB); Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.; Zentralverband des deutschen Baugewerbes e.V.; Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH); Bundesverband Baustoffe, Steine und Erden e.V. (BBS); Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB); IG Bauen – Agrar – Umwelt (IG BAU); KfW-Bankengruppe; Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena); Bund Deutscher Architekten (BDA); Bundesarchitektenkammer e.V. (BAK); Bundesingenieurkammer (BIngK).

Weitere Fachleute und gesellschaftliche Akteure waren in den Bündnisprozess einbezogen. Zahlreiche Fachressorts, insbesondere die Bundesministerien der Finanzen (BMF), für Wirtschaft und Energie (BMWi), des Innern (BMI), für Arbeit und Soziales (BMAS), der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), für Bildung und Forschung (BMBF) und für Gesundheit (BMG) waren eng in die Bündnisarbeit eingebunden. Das BMUB steuert den Prozess und wird dabei durch das BBSR unterstützt.

La Cour note que la Ville de Luxembourg a lancé un projet pilote « Groupements d'Habitat Participatif » non subventionné par des aides étatiques, mais qui devrait permettre aux futurs habitants de bénéficier d'une meilleure qualité et surtout d'un prix plus bas à qualité équivalente par rapport à un achat classique sur le marché immobilier. S'ajoute que la Ville de Luxembourg offre l'option de la mise à disposition du terrain sous la forme d'emphytéose.

Dans ce contexte, la Cour renvoie également à la note « Des coopératives d'habitation au Luxembourg ? Réflexions et recommandations » de la Fondation Caritas datant de juillet 2014.

7.2.3. Implication de l'initiative privée dans la construction de logements sociaux

Suivant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, l'Etat est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative des promoteurs privés en vue de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Le programme gouvernemental prévoit l'implication de l'initiative privée dans la construction de logements sociaux.

Actuellement l'initiative privée¹⁹ se limite à quelques conventions signées entre l'Etat et des sociétés de droit privé et ceci uniquement pour des logements d'étudiants et qu'aucune convention n'a été signée en vue de la réalisation de logements subventionnés destinés à la location ou à la vente. D'après le ministère du Logement ceci serait dû d'une part aux difficultés rencontrées par ce dernier dans le suivi des aides à la construction d'ensembles allouées aux sociétés de droit privé. D'autre part, ce serait également lié à la question de la rentabilité de tels projets. En effet, même si les sociétés ne sont pas contraintes de respecter les obligations légales en matière de calcul du loyer prévues par le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998, ces dernières devraient quand même, pour obtenir les participations financières de l'Etat, se conformer aux modalités de calcul du loyer qui seraient fixées dans une convention conclue entre une société et l'Etat.

La Cour constate également que pour les sociétés de droit privé, contrairement aux autres promoteurs privés, les types d'investissement ainsi que les taux maxima des participations étatiques ne sont pas fixés dans le règlement grand-ducal arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat. Suivant le ministère du Logement, l'absence de ces dispositions dans le règlement serait d'ailleurs une des raisons pour laquelle les sociétés de droit privé ne seraient pas porteuses de projets en matière de logements sociaux locatifs. Si tel était le frein à l'implication des sociétés de droit

¹⁹ La Cour entend par initiative privée l'implication des sociétés de droit privé dans la réalisation de logements sociaux locatifs.

privé dans la réalisation de logements sociaux, la Cour recommande au ministère du Logement de préciser les types d'investissement et les taux maxima dans la réglementation.

Par ailleurs, la Cour note que le ministère du Logement étudie les possibilités d'une implication des sociétés de droit privé mais que les programmes de construction d'ensembles successifs ne comprennent aucun projet de logement social locatif à réaliser par ces dernières. Afin de pallier au manque d'initiative en la matière, la Cour recommande au ministère d'approfondir les réflexions afin d'étendre l'implication des sociétés de droit privé et de rendre ce modèle plus attractif pour ces dernières. Dans ce contexte, la Cour renvoie à ses recommandations formulées au point 7.2.1.2. « Surface à dédier à la réalisation de logements à coût modéré ».

De plus, la Cour se pose la question si la promotion des sociétés d'impact sociétales pourrait contribuer à cet objectif. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal toute personne physique ou morale agissant seule ou à plusieurs qui désire créer une société commerciale en vue d'exercer une activité économique à finalité sociale ou sociétale peut demander auprès du ministre ayant l'économie sociale et solidaire dans ses attributions l'agrément en tant que société d'impact sociétal. L'avantage d'une telle société est d'une part qu'elle peut exercer une activité commerciale et d'autre part qu'elle n'est, sous certaines conditions, pas soumise à l'imposition.

Selon la Cour, si les sociétés d'impact sociétal pouvaient également bénéficier des participations financières de l'Etat dans le cadre du programme de construction d'ensembles, elles pourraient activement contribuer à la réalisation de logements subventionnés destinés à la location et à la vente.

7.2.4. Implication des communes en matière de logements sociaux

Le programme gouvernemental 2013 prévoit que *« les autorités communales seront responsabilisées dans le cadre de la réforme des finances communales en vue de la construction de logements sociaux, par exemple en conditionnant une partie des transferts du fonds communal de dotation financière à la construction et à l'entretien de logement de ce type »*.

Aux fins de la détermination de la dotation à allouer aux communes, la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes prend en considération, entre autres, le nombre de logements sociaux dont les communes sont propriétaires et ceci à raison d'un maximum de 1.500 euros par logement social.²⁰ Afin d'obtenir cette part de dotation, les communes doivent communiquer au ministère de l'Intérieur une déclaration annuelle du

²⁰ Aux termes de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes est considéré comme logement social un logement dont la commune est propriétaire et qu'elle donne en location pour une période de dix mois au moins sur l'année de référence dans les conditions prévues aux dispositions d'exécution de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

nombre de logements sociaux sous la forme d'un relevé certifié exact par le collège des bourgmestre et échevins.

Selon le rapport de la Commission des Affaires intérieures portant sur le projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, ce critère fait suite au programme gouvernemental qui entend responsabiliser les communes en vue de la création de logements sociaux.

En se référant au point 5 « Besoins en matière de logement social », la Cour note que cette loi fournit au Gouvernement un outil qui lui permettrait de quantifier le nombre de logements sociaux locatifs en propriété des communes et d'évaluer, en considérant également les logements sociaux locatifs du Fonds du Logement et de la SNHBM, l'ensemble du parc locatif social.

Bien que la loi du 14 décembre 2016 introduise pour la première fois la notion de logements sociaux comme élément pouvant déterminer le montant de la dotation à allouer à une commune, la Cour se pose la question si le montant maximal en question peut inciter les responsables communaux à investir davantage dans la réalisation de logements sociaux locatifs. Selon le Syvicol et les communes consultées, cette dotation annuelle ne suffirait pas à couvrir les frais de gestion et d'entretien des logements sociaux.

Le programme gouvernemental 2013 prévoit également de faciliter l'accès aux fonds nécessaires et de mettre en place une structure de conseil pour le support des communes dans la mise en œuvre de leurs projets de réalisation de logements sociaux.

Suivant le ministère du Logement, les différentes mesures en place pour favoriser la réalisation des projets de logements sociaux ne sont souvent pas connues par les communes. Ainsi, ces projets sont principalement réalisés par les grandes communes, alors que les petites communes n'ont généralement pas connaissance desdites mesures. D'une part, il peut s'en suivre un manque d'initiative des communes. D'autre part les communes désireuses de réaliser de tels projets risquent de ne pas avoir les compétences et les ressources humaines nécessaires. Dans ce contexte, le ministère du Logement a organisé différentes conférences à destination des communes et diverses actions de sensibilisations ont été lancées.

Cependant, la Cour constate que la structure de conseil est assurée par des ressources humaines déjà existantes au sein du ministère du Logement. Ainsi une structure spécifiquement dédiée au conseil des communes n'a pas été mise en place.

Selon le Syvicol, un soutien non seulement financier mais également technique, à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre de la loi modifiée du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes, pourrait être envisagé. Certaines communes souhaitent un complément d'informations relatives à la planification et la construction des logements.

Ainsi, la Cour recommande que le ministère du Logement se dote d'une structure lui permettant d'agir en tant que facilitateur pour la création de logements subventionnés. Celle-ci devrait aller au-delà de l'information sur les participations étatiques et devrait supporter les communes en matière de planification, de gestion et d'exécution de projets de construction.

7.2.5. Promotion et élargissement des activités de la gestion locative sociale

Le concept de la gestion locative sociale a été institué au Luxembourg en 2009 par l'Agence immobilière sociale afin de lutter contre l'exclusion sociale par le logement. L' AIS ne dispose pas de personnalité juridique et sa gestion est assurée par la Fondation pour l'Accès au Logement.

La loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 prévoit une exonération d'impôt de 50 % des revenus locatifs en faveur des propriétaires privés qui mettent leur logement à disposition de la gestion locative sociale. Cette dernière est depuis lors également inscrite dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement à l'article 66 :

« La gestion locative sociale consiste en la location de logements appartenant à des propriétaires privés et la mise à disposition de ces logements à des ménages à faible revenu.

La gestion locative sociale peut être exercée par les communes, les syndicats de communes, les offices sociaux, les fondations et les associations sans but lucratif ayant pour objet social la promotion du logement.

Une participation aux frais de gestion, ne pouvant pas dépasser 100 euros par mois et par logement, est accordée à l'organisme exerçant la gestion locative sociale ayant signé une convention avec l'Etat représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions. »

En date du 31 octobre 2017, 13 organismes²¹ œuvrant dans la gestion locative sociale sont conventionnés avec le ministère du Logement. En 2016, la participation financière accordée par le ministère du Logement aux organismes de la gestion locative sociale s'élevait à 460 669 euros.²²

La Cour note cependant que la participation aux frais de gestion à raison d'un montant maximal de 100 euros par mois et par logement n'est accordée par le ministère du Logement que si le loyer ne dépasse pas les deux tiers du barème de l'Observatoire de l'Habitat²³ et 10 euros par mètre carré.

²¹ Fondation pour l'accès au logement (FAL), Fondation Caritas, Stëmm vun der Strooss asbl, Wunnéngshëllef asbl, Fondation Maison de la porte ouverte (FMPO), Téléos éducation asbl, Syndicat intercommunal Kordall (SIKOR), Ville de Diekirch, Office social NORDSTAD, Office social commun de Bettembourg, Frisange et Roeser, Syndicat intercommunal « De Réidener Kanton », Office social Dudelange, Office social Mersch

²² Source : rapport d'activités du ministère du Logement 2016

²³ Les indicateurs des prix proposés à la location sont périodiquement calculés par l'Observatoire de l'Habitat

Dans ce contexte, la Fondation pour l'Accès au Logement note que cette limite de 10 euros par mètre carré s'avère trop contraignante. En effet, une telle limite ne prendrait pas en considération la disparité nationale en matière de loyer de sorte qu'un logement situé au milieu rural est traité de la même manière qu'un logement situé au centre-ville.

De plus, la Fondation pour l'Accès au Logement soulève que, pour les ménages unipersonnels, les logements sont bien souvent dotés de petites surfaces de moins de 50 mètres carrés. Or, avec un seuil de 10 euros par mètre carré, le loyer payé par l'AIS au propriétaire privé ne peut pas dépasser 500 euros par mois, ce qui a pour conséquence de limiter le nombre de logements mis à disposition par l'AIS.

S'ajoute que, suivant les conventions annuelles signées entre l'Etat et les organismes conventionnés, l'AIS s'engage à ne pas faire de marge sur l'indemnité d'occupation. En effet, l'indemnité d'occupation payée par le ménage bénéficiaire du logement doit correspondre au loyer payé par l'AIS au propriétaire privé.

7.2.6. Evaluation des activités des promoteurs publics

Selon le programme gouvernemental 2013 *« le gouvernement fera une évaluation des activités du Fonds du Logement et de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) et en tirera les conclusions matérielles et structurelles nécessaires. L'objectif de cette analyse consistera à renforcer le rôle des intervenants publics comme acteurs réellement proactifs en matière de construction de logements sociaux, d'habitations à bon marché et de logements locatifs, et à assurer la gestion administrative du parc immobilier et le suivi social des locataires, le cas échéant en collaboration étroite avec les offices sociaux concernés »*.

Pour ce qui est du Fonds du Logement, un cabinet de consultance a établi un audit organisationnel et fonctionnel de l'établissement public dont les conclusions ont été présentées en avril 2015. Suivant cet audit, *« les missions politiques ne sont pas efficacement déclinées et la stratégie n'est pas clairement définie »*. De plus, un « éloignement progressif d'une des vocations principales du Fonds » a été constaté.

Les constats issus de cet audit, les observations du réviseur d'entreprises en charge du contrôle des comptes du Fonds ainsi que les constatations et recommandations de la Cour portant sur la gestion financière du Fonds, ont souligné l'importance d'une réforme du Fonds du Logement. La Cour note l'entrée en vigueur de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ». Etant donné que cette loi n'est en vigueur que depuis peu et considérant que le processus de réorganisation du Fonds du Logement ne semble pas encore achevé, la Cour ne peut pas encore se prononcer sur l'impact de ladite loi sur les missions principales du Fonds.

Par ailleurs, la Cour constate que la stratégie du Fonds se résume à la ligne directrice émise par le ministère du Logement qui prévoit qu'un tiers des réalisations est destiné à la vente subventionnée et deux tiers à la location sociale. Cette stratégie est issue d'entretiens entre le ministère du Logement et le Fonds du Logement, mais ne fait pas l'objet d'un document officiel. Il en est de même pour les objectifs de réalisation annuelle de logements.

La Cour recommande d'acter la stratégie ainsi que les objectifs de réalisation annuelle et de mettre en place des indicateurs de performance.

Concernant la SNHBM, celle-ci s'est dotée en date du 19 janvier 2015 d'une nouvelle stratégie qui prévoit la réalisation annuelle de 250 logements. Afin de pouvoir atteindre cet objectif, la SNHBM a procédé d'une part à une augmentation de capital et d'autre part à une augmentation considérable du personnel.

La Cour note également que le conseil d'administration de la SNHBM a mandaté un cabinet de consultance et ceci pour l'évaluation de ses activités, tel que prévu par le programme gouvernemental. Par contre, les résultats de l'évaluation n'ont pas encore été présentés.

7.2.7. Subvention de loyer

En date du 1^{er} janvier 2016, la subvention de loyer destinée aux ménages locataires du marché privé a été introduite dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette nouvelle aide est allouée aux ménages en dessous du seuil de faible revenu et dont le taux d'effort²⁴ consacré au loyer est supérieur à 33 % de leur revenu net disponible. Cependant, la subvention de loyer telle qu'introduite le 1^{er} janvier 2016 n'a pas produit les résultats prévus par le Gouvernement. D'après l'exposé des motifs du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement : *« Or, à la date du 1^{er} juillet 2017, le taux de recours des bénéficiaires de l'aide a seulement été d'environ 11 % de la population cible : 2.005 décisions d'octroi de l'aide sur 18.600 bénéficiaires potentiels. »*

Afin d'augmenter le taux de recours de la population cible à la subvention de loyer, le taux d'effort minimal pour être éligible à une subvention de loyer a été réduit de 33 % à 25 %. De plus, les transferts sociaux sont exclus du revenu du ménage demandeur. Ces modifications sont entrées en vigueur en date du 1^{er} janvier 2018.

²⁴ Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus du ménage.

7.3. Constatations et recommandations principales relatives aux autres mesures et instruments en matière de logements sociaux

Aux fins d'évaluer les moyens prévus pour la réalisation de logements sociaux, la Cour a identifié d'une part les mesures et instruments en vue d'une mobilisation des terrains à bâtir et d'autre part les mesures et instruments en vue d'une dynamisation de la création de logements sociaux.

Pour ce qui est de la mobilisation des terrains à bâtir, la Cour a tout d'abord analysé le potentiel foncier destiné à l'habitat tel qu'il a été évalué par l'Observatoire de l'Habitat. Dans ce contexte, la Cour note qu'en 2013 uniquement 7,83 % des terrains à bâtir étaient détenus par les acteurs publics.

Par la suite, la Cour a mis en relation le potentiel foncier avec le besoin en logements. Dans son analyse, la Cour constate que le potentiel foncier n'est guère suffisant pour satisfaire le besoin en logements. En effet, suivant deux scénarios différents, entre 3 700 et 7 900 hectares de terrains à bâtir supplémentaires devraient être mobilisés pour satisfaire la demande en logements nouveaux à l'horizon 2030. Par ailleurs, comparé aux besoins estimés par la Fondation Caritas, la Cour constate que le potentiel foncier serait à peine suffisant pour satisfaire la demande en logements sociaux locatifs.

Concernant la réserve foncière du Fonds du Logement et de la SNHBM, la Cour constate qu'environ 31 % de ladite réserve est constituée de terrains hors périmètre pour le logement et que le Fonds du Logement ne détient actuellement aucun terrain mobilisable à court terme ni de terrains pour lesquels des PAP ont été approuvés.

Par ailleurs, la Cour constate que la Cellule de facilitation relative aux autorisations dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement est peu connue par les acteurs concernés et recommande de promouvoir ses activités.

Au sujet du programme national « Baulücken », la Cour constate que le programme, présenté en 2015, peine à produire les effets escomptés et recommande l'introduction de mesures incitatives envers les communes. Par ailleurs, la Cour note que le Gouvernement ainsi que le ministère du Logement ont exprimé la volonté que des logements à coût modéré ainsi que des logements destinés à la location soient réalisés dans le cadre dudit programme. La Cour constate par contre qu'une stratégie en la matière fait défaut.

D'autre part, la Cour constate que jusqu'à présent le droit de préemption 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 de la Cour 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. La Cour recommande de recourir davantage au droit de préemption afin de permettre aux instances publiques d'élargir leur réserve foncière.

Concernant la dynamisation de la création de logements sociaux, la Cour regrette qu'aucune disposition du pacte logement ne prévoit la réalisation de logements sociaux locatifs. Dans ce cadre, la Cour renvoie à la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, laquelle prévoit la création d'une base légale ayant pour objectif de fixer des quotas de logements sociaux par commune et constate que cette mesure a été abandonnée.

Par la suite, 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. La Cour constate 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.

Bien que certaines mesures du paquet logement aient été réalisées, la Cour constate qu'il n'a jamais fait l'objet d'une procédure législative et qu'il a été abandonné. La Cour recommande néanmoins au ministère du Logement d'approfondir les réflexions au sujet de certaines mesures qui n'ont pas été réalisées. La Cour évoque dans ce contexte l'exemple de la participation de personnes physiques dans des sociétés coopératives immobilières.

La législation prévoit la participation financière de l'Etat aux projets initiés par les promoteurs privés, dont les sociétés de droit privé, en vue de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Néanmoins, la Cour se doit de constater que le recours des sociétés de droit privé 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. Dès lors, 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. De plus, la Cour recommande au ministère de prendre en considération d'autres pistes ayant comme finalité une meilleure implication de l'initiative privée.

La Cour constate que la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes prévoit pour chaque commune une dotation maximale de 1 500 euros par logement social locatif. Selon l'avis de la Cour, le seuil de ce montant n'incitera pas les

responsables communaux à s'investir davantage dans la construction de logements sociaux locatifs.

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.

Concernant la gestion locative sociale, la Cour soulève les propos avancés par la Fondation pour l'Accès au Logement, à savoir une limite trop contraignante pour bénéficier de la participation de l'Etat (loyer inférieur à 10 euros par mètre carré).

Pour ce qui est du Fonds du Logement, la Cour constate que sa stratégie n'est pas actée dans un document officiel et qu'il ne s'est pas fixé d'objectifs de réalisations annuelles de logements. Ainsi, la Cour recommande que la stratégie soit actée et que des objectifs de réalisations et des indicateurs de performance soient mis en place.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 2 août 2018.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. Examen contradictoire

Au vu de la réponse du contrôlé du 26 octobre 2018, la Cour entend faire les précisions suivantes.

1. Remarques préliminaires

Les contrôles de la Cour sont effectués tels que prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, et suivant les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

1.1. Champ de contrôle

Ainsi, l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 prévoit que la Cour « *contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat dans les conditions définies à l'article 3 ci-après. (...)* ». Elle est en outre habilitée à contrôler les personnes morales de droit public, pour autant que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle financier prévu par la loi. Finalement, toutes les personnes morales de droit public et personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumises au contrôle de la Cour quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics.

1.2. Objectifs de contrôle

La loi en question précise d'ailleurs les objectifs de contrôle de la Cour. A l'article 3 de cette loi il est prévu que « *la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics* ». De plus, la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat précise en son article 23 que « *l'ordonnateur doit utiliser les crédits budgétaires conformément aux principes de bonne gestion financière* ».

Alors qu'un contrôle de légalité et de régularité vise essentiellement à déterminer si un sujet donné est conforme aux textes législatifs et réglementaires, la notion de bonne gestion financière correspond aux notions de « bon emploi des deniers publics » ou de « *Wirtschaftlichkeit* ».

1.2.1. Légalité et régularité

En ce qui concerne les contrôles de légalité et de régularité, les contrôles de la Cour suivent les normes ISSAI en matière d'audit de conformité. Ces normes précisent que « *pour réaliser un audit de conformité, l'auditeur vérifie si les activités, les transactions financières et les informations sont, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux textes législatifs et réglementaires qui régissent l'entité auditée. Ces textes législatifs et réglementaires peuvent comporter les règles, les lois et les règlements, les résolutions budgétaires, les*

politiques, les codes existants, les termes convenus ou les principes généraux qui régissent la bonne gestion financière du secteur public et la conduite des fonctionnaires » (ISSAI 100).

1.2.2. Bonne gestion financière

Pour l'évaluation de la bonne gestion financière des deniers publics, la Cour se réfère à la norme ISSAI relative à l'audit de performance. Ainsi, l'audit de performance est « *un examen indépendant, objectif et fiable cherchant à déterminer si des initiatives, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations publiques fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et/ou d'efficacité et si des améliorations sont possibles* » (ISSAI 3000 ; International Standards of Supreme Audit Institutions). La Cour examine ainsi si l'objectif poursuivi n'aurait pas pu être atteint par des moyens moins onéreux (économie), si les moyens employés ont permis d'atteindre l'objectif poursuivi (efficacité) et si le bénéfice à attendre de sa réalisation justifie les moyens mis en œuvre pour l'atteindre (efficacité).

L'approche de la Cour consiste à identifier les objectifs fixés, à analyser les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs et à évaluer les résultats atteints. À partir de cette approche, la Cour formule des constatations et le cas échéant des recommandations. Cette approche est d'ailleurs en phase avec les lignes directrices en matière d'audit de performance qui indiquent que « *les attributions relatives à l'audit de performance ne vont pas jusqu'à examiner les fondements des principes politiques des programmes publics. Dans ces cas, l'audit de performance ne met pas en cause les mérites des objectifs des politiques mais peut plutôt impliquer l'examen des mesures prises pour concevoir, mettre en œuvre, ou évaluer les résultats de ces politiques, et peut impliquer un examen de caractère adéquat des informations conduisant à des décisions en matière de politiques* » (ISSAI 3000).

1.3. Pouvoirs et obligations

Par ailleurs, l'article 4 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 précise que la Cour « *décide de la date et de la méthode de ses contrôles qui s'effectuent, soit sur place, soit à distance par l'intermédiaire de ses agents mandatés* ».

1.4. Procédure contradictoire

La loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit en son article 4 (6), que « *le contrôle de la Cour des comptes fait l'objet d'un examen contradictoire avec les contrôlés. Cette procédure se fait par écrit. La Cour des comptes fait part des constatations et recommandations de ses contrôles au ministre compétent ou aux responsables des autres entités mentionnées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 2, afin que ceux-ci présentent leurs observations dans le délai fixé par la Cour* ».

Une procédure contradictoire a pour objet de permettre aux entités contrôlées de faire connaître leurs remarques avant que les constatations et recommandations ne soient définitivement

adoptées. A l'issue de la phase contradictoire, la réponse des contrôlés est jointe au rapport de contrôle de la Cour.

2. Prise de position du ministère du Logement

Luxembourg, le 26 octobre 2018

Je tiens à remercier vivement la Cour des comptes pour sa précieuse initiative d'analyser l'efficacité en matière de logement social. Les services du ministère du Logement et les représentants des promoteurs publics ont soutenu cette mission au maximum en répondant avec le plus grand soin aux nombreuses questions, lors des multiples entrevues et réunions qui se sont déroulées dans une atmosphère constructive. Le degré de détail que les collaborateurs de la Cour ont consacré au sujet a été fortement apprécié et notre ministère attendait votre rapport non sans une certaine impatience.

Après lecture de la première version du rapport en question datant du 27 février 2018, je dois avouer qu'il n'a pas manqué de m'interpeller quant à son approche et aussi quant à sa teneur. J'ai dès lors adressé à la Cour une première prise de position dans un courrier datant du 28 mars 2018.

Suite au courrier du ministère, la Cour des comptes, a envoyé en date du 14 mai une lettre dans laquelle elle informait qu'elle prendrait en considération certaines observations du ministère et qu'elle lui ferait parvenir une nouvelle version de son rapport. Partant, une version adaptée parvint au ministère le 6 août 2018 qui malgré de nombreuses observations du ministère du Logement se limite à quelques ajustements ponctuels de nature plutôt technique.

Ainsi, la présente prise de position détaillée se réfère à la version adaptée du rapport de la Cour et suit, après quelques remarques d'ordre plus général, la table des matières du document nous soumis. L'analyse tient également compte des commentaires du Fonds du Logement et de la Sociétés Nationale d'Habitation à Bon Marché, également visés par le rapport en question.

D'abord, il importe de noter que la Cour des comptes s'était presque exclusivement concentrée sur l'analyse du programme du gouvernement actuellement en place, alors que son rapport devait couvrir trois périodes législatives (2008 - 2017). Bien que la Cour reconnaisse dans sa deuxième version du rapport l'existence de deux autres périodes législatives dans son champ d'analyse, il est pourtant regrettable qu'elle n'ait pas soumis ces programmes antérieurs à une analyse critique quant à leurs objectifs et leurs réalisations, d'autant plus que, dans le secteur du logement, les effets d'une quelconque mesure politique ne peuvent pas être analysés à court terme.

En outre, je voudrais relever que les constatations et les recommandations de la Cour ne touchent pas exclusivement des questions de contrôle de l'économie de l'exécution budgétaire, mais que la Cour met en question des choix politiques précis.

A titre d'exemple, je me permets de citer le chapitre 7.2.1.1. portant sur le Pacte logement, dans lequel la Cour critique que cette loi ne prévoit que la réalisation de logements à coût modéré dans le cadre de projets dépassant une certaine envergure sans imposer la réalisation de logements sociaux locatifs. Bien que cette disposition ne permette en effet pas une augmentation spécifique du nombre de logement sociaux, elle contribue toutefois à la mise en place d'un échelon transitoire entre le social et le marché privé. La mise en place d'un tel échelon constitue un compromis politique raisonnable, contribuant également à augmenter la disponibilité de logements à prix abordable et d'augmenter l'offre alternative par rapport au marché privé. La contestation d'un tel choix politique ne revient pas à la Cour dans le contexte d'un contrôle de légalité et de régularité d'une gestion financière. La même remarque peut être formulée à l'égard de ses conclusions du chapitre 7.1.5. portant sur les *Baulücken*. Le fait qu'aucune des communes n'a à ce stade lancé un plan directeur *Baulücken*, respectivement qu'aucun projet privé n'a encore vu le jour sur un tel terrain, ne compromet en rien le succès à long terme de cette jeune initiative qui nécessite un travail de sensibilisation intensif (en cours) au niveau des communes.

Je me permets également de relever que les remarques de la Cour quant aux simplifications administratives entreprises ou à entreprendre me semblent être hors du champ de ses compétences de contrôle.

Finalement, il est important à noter que la Cour a enfin intégré dans son rapport des entretiens avec des représentants communaux et le Syvicol. En effet, le rapport d'origine ne tenait pas du tout compte des communes qui sont néanmoins des acteurs jouant un rôle essentiel dans la problématique du logement social.

Après ces observations introductives, veuillez trouver ci-après l'analyse plus spécifique, relative aux sujets soulevés dans la table des matières.

- **5.2. Inventaire des logements sociaux locatifs (p. 23)**

Inventaire de tous les logements sociaux (p. 23)

Il importe de noter qu'une base de données répertoriant tous les logements locatifs sociaux du pays, qu'ils aient été subventionnés par le ministère ou pas, n'est pas aussi simple à mettre en place dans la mesure où les informations sur le parc locatif des différentes administrations communales sont difficiles à obtenir. Ceci dit, le ministère est en train d'évaluer les différentes possibilités qui s'offrent à lui.

Parc locatif social en 2015 selon l'OCDE (p. 24)

Sans vouloir analyser le fonctionnement des pays limitrophes en matière de logement social, il faut néanmoins préciser que dans le cas du Luxembourg, les communes sont autonomes et décident seules de la réalisation ou pas d'un projet de logements sociaux. Le ministère du Logement est par conséquent tributaire de la bonne volonté des communes pour réaliser davantage de logements sociaux.

Ceci dit, le ministère a ces dernières années redoublé d'efforts afin de sensibiliser les communes sur la problématique du logement. Il peut être cité comme exemple les conférences régionales que le ministère a organisées. En effet, en 2016 et en 2018, dix conférences au total ont eu lieu avec pour public cible les décideurs politiques communaux et le personnel communal afin d'aborder tous les sujets en rapport avec le logement. Près de 500 personnes ont pu participer à ces conférences.

A l'occasion des trois dernières éditions de la Semaine Nationale du Logement, le ministère a également organisé la Journée des communes durant laquelle se sont tenus une vingtaine de workshops avec environ 5 à 7 participants par workshop.

- **5.3. Estimation des besoins en logements sociaux locatifs (p. 24)**

Le ministère est d'avis que la formulation choisie dans ce chapitre n'est pas suffisamment claire et pourrait porter à confusion en ne démarquant pas assez clairement l'existence de deux bases de données distinctes, à savoir celle permettant à terme de dresser un inventaire de tous les logements locatifs sociaux et celle portant sur la centralisation des demandes de logements sociaux.

Concernant la base de données centralisant les demandes de logements locatifs sociaux, il est important de préciser qu'un groupe de travail mène actuellement des réflexions pour sa mise en place. Ce groupe de travail est composé de représentants du ministère du Logement, du ministère

de l'Intérieur, du Commissaire du gouvernement à la protection des banques de données, du CTIE, de MyGuichet, du Fonds du Logement, de la SNHBM, de l'Entente des Offices sociaux, de la Ville de Luxembourg, de la Ville d'Esch/Alzette et du Syvicol. Lors du processus de mise en place de ce projet de base de données, il faut néanmoins tenir compte de différents aspects, dont la question de la protection des données personnelles et de l'autonomie des différents acteurs au niveau de la prise de décision dans la mise à disposition et l'attribution individuelle d'un logement social.

- **5.4. Contribution de l'Observatoire de l'Habitat en matière de besoins en logements sociaux (p. 25)**

Le ministère est en train de réfléchir à différentes pistes dans le cadre de la réforme du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Néanmoins, ce projet est complexe et nécessite l'étude préalable d'autres aspects du logement locatif social :

1. Analyse des systèmes de location sociale dans d'autres pays européens ;
2. Définition du logement social au Luxembourg ;
3. Monitoring régulier du parc et de la construction de logements sociaux, ainsi qu'une analyse de l'efficacité des mesures adoptées en la matière.

Dans ce contexte, l'Observatoire de l'habitat a déjà effectué une analyse sur les systèmes de location sociale tels que pratiqués dans d'autres pays. Ce rapport sera pris en compte lors des réflexions sur l'adaptation des textes législatifs existants y afférents.

- **6. Programme de construction d'ensembles (p. 29)**

Avant d'aborder les différents points soulevés par la Cour, le ministère souhaite faire une remarque préliminaire.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, le programme de construction d'ensembles compte 406 projets de logements subventionnés supplémentaires, ce qui représente 4.502 logements supplémentaires entre le mois d'octobre 2014 et le mois d'août 2018.

	Nouveaux projets	Logements vente	Logements locatifs	Total logements
Actualisation octobre 2014	129	731	1.271	2.002
Actualisation septembre 2015	46	544	601	1145
Actualisation avril 2016	47	168	177	345
Actualisation janvier 2017	61	61	180	241
Actualisation juillet 2017	56	93	253	346
Actualisation décembre 2017	18	58	91	149
Actualisation août 2018	49	36	238	274
TOTAL	406	1.691	2.811	4.502

Comme la Cour a pu le constater, le ministère a ajouté au tableau la dernière actualisation du programme de construction d'ensembles datant du mois d'août 2018, afin que la Cour dispose des données chiffrées les plus récentes.

Sociétés de droit privé inscrites dans le programme de construction d'ensembles (p. 30)

Dans l'attente d'une réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, les types d'investissements et les taux maxima appliqués sont effectivement définis dans la convention conclue entre l'Etat et la société de droit privé.

Le ministère reviendra plus bas sur les sociétés de droit privé.

Application de seuils sur les subventions (p. 30)

L'application de ces seuils s'inscrit dans une logique de gestion responsable des deniers publics et a pour objectif de limiter les dépenses excessives dans un contexte de logement social.

Ceci dit, ces seuils ont été définis de telle façon que dans la plupart des projets subventionnés le ministère n'a pas à appliquer ces plafonds.

• 6.1. Budget relatif au programme de construction d'ensembles (p. 31)

Distinction entre subventions pour logements locatifs et dépenses pour logements destinés à la vente (p. 33)

Dans le cadre du *Zukunftspak*, le ministère des Finances a incité les ministères et administrations, dont le ministère du Logement, à procéder au regroupement d'un certain nombre d'articles budgétaires, pour des raisons d'économie budgétaire.

Néanmoins, le ministère est en train d'étudier la possibilité de mettre en place des *reportings* détaillés dans l'outil comptable SAP, ce qui permettra une ventilation entre les engagements et les dépenses

pour les logements locatifs, les logements pour étudiants, les logements destinés à la vente et les terrains ou acquisitions d'immeubles.

En outre, comme la Cour l'a elle-même relevé dans son rapport, le ministère est en train de développer une base de données, en étroite collaboration avec le CTIE et MyGuichet. Ces outils devraient à terme permettre au ministère d'assurer un meilleur suivi budgétaire des projets de subventionnement.

- **6.2. Dépenses liées au programme de construction d'ensembles (p. 34)**

- Implication d'autres acteurs que les promoteurs publics (p. 35)

Le ministère subventionne de plus en plus de projets initiés par de plus petits acteurs, tels que les associations sans but lucratif, les fondations, les anciennes fabriques d'église (fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique) ou les communes de plus petite taille.

Néanmoins, l'enveloppe budgétaire consacrée à ces projets n'est pas comparable à celle des grands promoteurs publics (car les communes de plus petite taille mentionnées au paragraphe précédent sont également des promoteurs publics), dans la mesure où ces projets sont de moindre envergure par rapport à ceux lancés par les grandes communes, le Fonds du Logement ou la SNHBM.

En effet, ces acteurs n'ont souvent ni les capacités financières et humaines, ni l'expertise pour réaliser des projets de plus grande envergure.

Ceci dit, le ministère soutient financièrement tout projet de logement, quel que soit son envergure, chaque projet contribuant à l'augmentation de l'offre de logements.

- **6.3. Consommation budgétaire (p. 35)**

- Écarts réguliers entre le budget et les dépenses (p. 35)

En ce qui concerne le budget du ministère, il convient d'apporter les précisions suivantes :

- Les budgets destinés au subventionnement de projets de logements ne sont pas établis par le ministère sur base de devis, mais s'appuient essentiellement sur les estimations budgétaires que les principaux promoteurs (Fonds du Logement, SNHBM, Ville de Luxembourg, Ville d'Esch/Alzette) communiquent au ministère au moment de la préparation des propositions budgétaires.
- Lors de la définition du budget, les promoteurs doivent eux-mêmes faire pour chacun des projets qu'ils vont initier de nombreuses hypothèses, telles que le

démarrage prévisionnel des travaux, les frais d'infrastructure, les frais d'études et d'honoraires et le coût de construction. Dans ces conditions, il est dès lors difficile, voire impossible d'avoir une enveloppe budgétaire qui corresponde exactement aux dépenses.

Les dépenses sont quant à elles déterminées par les décomptes que reçoit le ministère. Or, leur établissement est largement dépendant des aléas des chantiers (durée des procédures d'autorisation, intempéries, faillites ou autres imprévus). Il faut ajouter à cela la difficulté pour le ministère de contrôler et d'influer sur l'avancement des projets, ces derniers n'étant pas réalisés par le ministère, mais par des acteurs externes.

Stratégie de la SNHBM (p. 37)

Le ministère ne comprend pas la constatation, respectivement la recommandation de la Cour. En effet, une utilisation insuffisante des budgets disponibles pour les projets de la SNHBM n'est en aucun cas dépendante de l'envergure de ces projets.

Enfin, le ministère tient à rappeler à la Cour que c'est le conseil d'administration de la SNHBM qui en définit la stratégie.

• **6.4.1. Répartition par types de logement (p. 38)**

Répartition logements locatifs / logements destinés à la vente (p. 39)

Le ministère ne partage pas les constatations de la Cour :

1. Comme évoqué plus haut, la réalisation de logements locatifs sociaux est fortement influencée par la bonne volonté des communes.
2. Si l'on considère la période d'analyse 2008-2017, force est de constater que d'importants efforts ont eu lieu principalement ces 5 dernières années. En effet, comme l'illustre le tableau ci-contre, toutes les actualisations du programme de construction d'ensembles depuis octobre 2014 font systématiquement état d'un nombre de logements locatifs supérieur au nombre de logements destinés à la vente pour les projets nouvellement inscrits, comme l'illustre le tableau ci-dessous qui compare le rapport location/vente par type de promoteur pour les nouveaux projets inscrits. Seuls les projets initiés par la SNHBM présentent plus de logements réservés à la vente que de logements locatifs. Ceci dit, le conseil d'administration de la SNHBM s'est récemment donné comme ligne de réaliser, dans la mesure du possible, 25% de logements locatifs.

Après les résultats encourageants de ces dernières années, le ministère est déterminé à poursuivre ses efforts de sensibilisation auprès des promoteurs en vue de faire progresser de façon substantielle le nombre de logements destinés à la location.

	Actualisation 10/2014	Actualisation 09/2015	Actualisation 04/2016	Actualisation 01/2017	Actualisation 07/2017	Actualisation 12/2017	Actualisation 08/2018	TOTAL	Proportion vte/location
Communes									
Vente	196	47	21	26	25	23	33	371	30.36%
Locatif	278	199	143	53	88	10	80	851	69.64%
Total lgts	474	246	164	79	113	33	113	1222	
SNHBM									
Projets	3	6	1	0	3	2	0	15	
Vente	110	393	72	0	68	35	0	678	78.38%
Locatif	35	144	8	0	0	0	0	187	21.62%
Total lgts	145	537	80	0	68	35	0	865	
FdL									
Vente	425	104	75	35	0	0	3	642	43.41%
Locatif	409	227	2	87	0	37	75	837	56.59%
Total lgts	834	331	77	122	0	37	78	1479	
Autres									
Vente	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00%
Locatif	65	31	24	26	133	44	72	395	100.00%
Total lgts	65	31	24	26	133	44	72	395	
Prom. privés									
Vente	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00%
Locatif	484	0	0	14	32	0	11	541	100.00%
Total lgts	484	0	0	14	32	0	11	541	

- **6.4.3. Etat d'avancement des projets du programme de construction d'ensembles (p. 41)**

Absence d'état d'avancement des projets dans le programme de construction d'ensembles (p. 42-44)

Il est vrai qu'un projet doit rester inscrit au programme de construction d'ensembles aussi longtemps que le décompte final n'est pas parvenu au ministère.

Ceci dit, dans un souci de plus grande clarté, le ministère répertoriera à l'avenir les projets finalisés et ceux non encore démarrés séparément dans le programme de construction d'ensembles. Il en sera fait de même pour le projet du Fonds d'assainissement de la cité Syrdall.

Par contre, le ministère n'est pas sûr que le fait d'introduire un délai à respecter pour la remise du décompte final dans les conventions conclues entre l'Etat et les promoteurs soit très efficace. En effet, l'établissement d'un tel décompte n'est pas uniquement dépendant du promoteur, mais également de ses fournisseurs.

Finalement, le ministère prévoit d'ajouter une clause dans les conventions qu'il conclut avec les divers promoteurs les obligeant à fournir au moins une fois par an un relevé d'avancement de chaque projet inscrit dans le programme de construction d'ensembles.

Création d'un outil de suivi (p. 44)

Comme cela a déjà été précisé plus haut, une base de données est actuellement en cours de développement. Celle-ci permettra de faire un suivi régulier de l'état d'évolution des différents projets subventionnés par le ministère.

• **6.5. Projets réalisés** (p. 44)

Augmentation du nombre de projets inscrits au programme pas proportionnelle à l'augmentation des logements effectivement réalisés (p. 45)

Le ministère estime qu'il est hasardeux de faire un parallélisme entre le nombre de projets inscrits au programme de construction d'ensembles et le nombre de logements réalisés. En effet, l'inscription au programme se fait tout à fait au début de la planification du projet, notamment lors de l'acquisition du terrain nu, alors que les logements effectivement réalisés sont soumis à un certain nombre d'aléas, tel que décrit plus en détail à la section 6.3.

En 2016, la SNHBM n'a réalisé aucun logement locatif (p. 45)

Le ministère est d'avis que le résultat d'une année n'est en rien représentatif, si l'on considère que la période analysée par la Cour porte sur dix ans. La stratégie de la SNHBM a pendant quelques années essentiellement consisté à procéder à la rénovation de son parc locatif existant et à la production de logements destinés à la vente. Ce n'est que récemment que la SNHBM a concentré ses efforts dans l'augmentation de son parc locatif. Depuis 2015, 51 nouveaux logements locatifs ont dès lors pu être achevés.

Construction à une échéance lointaine des logements prévus dans le programme de construction d'ensembles (p. 46)

Le ministère rappelle que le programme de construction d'ensembles ne présente qu'une vue d'ensemble sur les différents projets que les promoteurs lui ont communiqué en vue d'un subventionnement. Partant, le ministère n'a pas le contrôle sur la date du démarrage d'un chantier ou sur la cadence de construction des logements subventionnés. Ces points ont d'ailleurs déjà été développés à la section 6.3.

- **6.6. Constatations et recommandations principales relatives au programme de construction d'ensembles (p. 46)**

Progression des projets pas proportionnelle à la progression du budget (p. 46)

L'augmentation de l'enveloppe budgétaire consacrée au subventionnement de projets de logements n'entraîne pas nécessairement une augmentation proportionnelle des projets.

En effet, la définition du budget d'un projet dépend de son envergure, c'est-à-dire du nombre de logements prévus. Dans le cas d'un bâtiment résidentiel existant, il faut tenir compte du niveau de rénovation envisagé (rénovation douce ou rénovation profonde). Enfin, il importe également de considérer la typologie et la qualité du terrain (décontamination éventuelle).

- **7.1.1. Le potentiel foncier**
- **7.1.2. Le potentiel foncier comparé au besoin en logements (p. 49-53)**

Le ministère souhaite attirer l'attention de la Cour sur le fait que le programme gouvernemental 2009-14 mentionnait déjà que « ...les communes ... disposent maintenant, à côté de leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement communal, de véritables instruments pour intervenir directement dans le jeu du marché immobilier, qui détermine le prix du foncier et de la pierre en fonction de l'offre et de la demande de logements. Ces instruments sont surtout le droit de préemption, le droit d'emphytéose et le droit de superficie, l'obligation de construire, différentes mesures administratives et fiscales (p.ex. la taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles) et les nouvelles possibilités de taxation en matière d'impôt foncier. »

Cela fait dès lors près de dix ans que les administrations communales peuvent avoir recours à ces différents dispositifs pour contribuer à l'augmentation de l'offre de logements.

Or, si l'on analyse les monitorings du Pacte logement de 2014 et de 2017, l'on peut constater que ce dernier monitoring a permis de dégager les résultats les plus encourageants :

1. Le volume de construction s'est accru d'environ 13%. Pour l'ensemble des 97 communes signataires du Pacte logement, le nombre de logements construits et habités est d'environ 3.730 par année si l'on se réfère au monitoring de 2017, contre 3.300 logements par année lors de la mise à jour 2014.
2. La proportion de nouveaux logements sur des terrains reconstruits a augmenté ces dernières années. Dans le monitoring 2017, 36,4% des logements construits et habités se situent sur des terrains reconstruits contre 63,6% localisés sur des terrains consommés. En 2014, ces proportions respectives étaient de 33% et de 67%. Ceci montre que le phénomène de démolition-reconstruction (permettant en règle

générale une densification dans le tissu urbain) a pris de l'ampleur au cours des dernières années.

3. Les appartements représentent 71,2% de tous les logements construits et habités sur la période couverte par le monitoring de 2017 contre 28,8% de maisons. Cela montre une forte dynamique de construction pour les appartements. A titre de comparaison, dans la dernière mise à jour du Registre des bâtiments et des logements réalisée par le STATEC en mars 2017, le stock de logements au Luxembourg était constitué à 50,7% de maisons unifamiliales et à 49,3% d'appartements.

- **7.1.3. La réserve foncière des promoteurs publics (p. 53)**

Absence de cartographie pour le Fonds du Logement (p. 53)

Il importe de préciser que le Fonds du Logement dispose désormais d'un outil Geoportail lui permettant d'identifier facilement les parcelles. Ce « *layer* » a récemment été développé grâce à une collaboration avec l'Administration du Cadastre et de la Topographie.

Terrains mobilisables du Fonds à court terme (p. 54)

Le ministère ne comprend pas comment la Cour a pu faire ce constat. En effet, le document que le Fonds du Logement a envoyé à la Cour indique clairement que 5 ha sont constructibles avec des PAP en cours et que 4,6 ha sont constructibles avec des PAP en cours d'élaboration. Ces terrains mobilisables à court terme permettront au Fonds de mettre environ 350 logements supplémentaires sur le marché.

Il convient d'ajouter qu'avec les autres terrains que le Fonds possède, celui-ci pourra produire approximativement 1.200 logements à moyen terme (horizon 10 ans) et près de 1.000 logements à long terme.

Les PAP en cours de plus de 6 unités de logements présentent à eux seuls un total de 560 logements.

- **7.1.4. Simplification administrative (p. 54)**

Il est vrai que le Fonds du Logement et la SNHBM ont déjà systématiquement recours à la Cellule de facilitation, notamment pour les projets de grande envergure. La collaboration entre les deux promoteurs publics et la Cellule s'avère d'ailleurs très utile et constructive.

Ceci dit, il n'appartient pas au ministère du Logement d'assurer la promotion de cette Cellule, dans la mesure où celle-ci est rattachée au ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative.

- **7.1.5. Programme national « Baulücken »**

Dans le contexte du Programme national « Baulücken » et en réponse aux différentes constatations de la Cour, le ministère tient à faire un certain nombre de précisions d'ordre plus général :

1. Il est vrai que le ministère s'efforce de promouvoir la réalisation de logements à coût modéré et de logements locatifs sociaux, il n'en reste que le Programme national « Baulücken » consiste avant tout à viabiliser aussi vite que possible des terrains disponibles et à y construire des logements, afin d'augmenter l'offre de façon générale.
2. Rien ne permet d'affirmer ou d'infirmer que le Programme national « Baulücken » peine à produire les effets escomptés, étant donné que le ministère ne dispose pas de suffisamment d'informations émanant des communes. Il faut néanmoins rappeler que, comme tout dispositif pris en politique du logement, les mesures mises en place dans le cadre du Programme national « Baulücken » ont besoin de temps pour devenir efficaces.
3. Cette mesure est, comme pour d'autres dispositifs initiés par le ministère, tributaire de la collaboration des communes. Ceci dit, dans le cas particulier du Programme national « Baulücken » s'ajoute la nécessité d'une participation active des propriétaires privés.
4. Le ministère souhaite, une fois de plus, rappeler les efforts qu'il a fait ces dernières années pour sensibiliser aux différents outils dont les communes disposent pour agir en matière de politique du logement, dont le Programme national « Baulücken » (organisation de conférences régionales, élaboration d'une brochure dédiée au sujets de la mobilisation des terrains dits « Baulücken » et communication avec les propriétaires dans ce contexte).

- **7.1.6. Le droit de préemption (p. 59-63)**

Toute parcelle soumise au droit de préemption d'après la loi ne se prête pas nécessairement à la réalisation efficiente de logements, de sorte que le Fonds du Logement et les communes n'exercent leur droit de préemption légal qu'après avoir pu constater que la parcelle en cause répond à leurs critères.

En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi dite Omnibus et partant de l'élargissement du champ des parcelles préemptables, l'exercice du droit de préemption légal devrait être exercé plus souvent.

- **7.1.9. Plan directeur sectoriel « Logement » (p. 64)**

Une mise à jour de la section 7.1.9. s'impose. En effet, avant les congés estivaux, le plan sectoriel « Logement » a été approuvé par le Conseil de Gouvernement, ensemble avec les autres plans sectoriels.

Le plan sectoriel « Logement » prévoit, avec un total de 510 hectares, une augmentation de plus de 58 hectares des zones prioritaires d'habitation destinées à la construction de logements et réserve un pourcentage plus élevé pour la construction de logements à coût modéré, à savoir 30% au lieu de 10%.

- **7.2.1.1. Le Pacte logement (p. 66)**

Aucune disposition ne prévoit la réalisation de logements sociaux locatifs (p. 68)

S'il est vrai qu'une telle disposition fait défaut, ce fut toutefois le choix du législateur à l'époque.

Ceci dit, dans le cadre des réflexions pour la réforme du Pacte logement, la réalisation de logements sociaux sera l'un des éléments dont le groupe de travail en charge devra tenir compte.

- **7.2.1.2. Surface à dédier à la réalisation de logements à coût modéré (p. 68)**

Association des sociétés de droit privé aux promoteurs publics (p. 69)

Il convient de préciser que les intérêts des promoteurs privés ne sont pas facilement compatibles avec ceux des promoteurs publics, mais le ministère analyse actuellement les différentes options de collaboration entre promoteurs publics et promoteurs privés.

- **7.2.2. Le paquet logement (p. 71)**

Participation dans des sociétés immobilières (p. 71)

Le ministère a participé à de nombreuses réunions concernant la création d'une coopérative d'habitation et un concept est en cours de préparation.

- **7.2.3. Implication de l'initiative privée dans la construction de logements sociaux (p. 73)**

Réalisation de logements étudiants par des acteurs privés (p. 73)

Dans ce contexte, le ministère tient à préciser qu'un logement étudiant est également un logement, même si la Cour estime que ceux-ci « visent une catégorie de population et un autre besoin ».

En effet, si les étudiants occupent des logements qui leur sont destinés, ils laissent libres les logements « traditionnels » issus du marché privé, voire ils n'occupent pas de logements locatifs sociaux

(dans la mesure où les revenus des étudiants sont très limités, ils pourraient remplir les critères d'octroi d'un logement locatif social).

Implication accrue de l'initiative privée

Les promoteurs privés poursuivant par nature essentiellement un but de lucre, il s'est avéré de façon récurrente qu'ils renoncent à réaliser des logements subventionnés au motif que le profit pouvant être réalisé n'est pas assez élevé.

Néanmoins, il y a eu différentes entrevues avec des acteurs privés et de nombreuses réflexions sont en cours au ministère.

Il importe pour le ministère d'élaborer prochainement un modèle pour les promoteurs privés, reposant sur des conditions uniformes pour tous les intéressés.

- **7.2.4. Implication des communes en matière de logements sociaux (p. 74)**

Le ministère tient à rappeler à la Cour que le Fonds de dotation globale des communes ne tombe pas dans ses attributions.

Néanmoins, le ministère se permet d'observer dans ce contexte que si le nombre de logements sociaux réalisés atteint une masse critique, la dotation ainsi totalisée peut tout de même aider la commune à financer une partie de la gestion de son parc immobilier.

- **7.2.5. Promotion et élargissement des activités de la gestion locative sociale (p. 76-77)**

La gestion locative sociale est une mesure récente qui connaît une croissance remarquable. En effet, le nombre de partenaires conventionnés avec le ministère a plus que doublé depuis l'année 2016 et s'élève actuellement à 16 organismes. Le nombre de logements subventionnés est quant à lui passé de quelques 360 unités à la fin de l'année 2016 à 512 unités à ce jour, ce qui représente une progression non négligeable de 42% en seulement 14 mois.

Aussi, la gestion locative sociale fait l'objet d'un monitoring régulier, en vue de la faire correspondre au mieux aux besoins du terrain. Dans les conventions de 2018, il a ainsi été procédé à une adaptation des loyers maximaux. En effet, le loyer maximal négocié s'élève à présent à 550 EUR pour un studio et à 670 EUR pour un appartement à une chambre à coucher. Le loyer de tous les autres appartements de plus de 65 m² peut être fixé à 10 EUR/m² au maximum.

En outre, la possibilité d'exercer la gestion locative sociale sera étendue aux sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à cent pour cent de parts d'impact, ayant pour objet social la promotion du logement, ainsi qu'au Fonds du Logement et à la SNHBM. Il est à préciser

dans ce contexte que les communes, les syndicats de communes, les offices sociaux, les fondations et les associations sans but lucratif peuvent déjà exercer cette activité.

De plus, l'instrument de la gestion locative sociale sera élargi aux logements locatifs appartenant à des propriétaires publics. En effet, à l'heure actuelle, il est réservé aux logements locatifs appartenant à des propriétaires privés.

Le projet de loi devrait être déposé dans les prochaines semaines.

- **7.2.6. Evaluation des activités des promoteurs publics (p. 77)**

Stratégie du Fonds du Logement non actée et absence d'objectifs de réalisation annuelle de logements (p. 77)

Le ministère souhaite préciser que le Fonds du Logement dispose bien d'objectifs de réalisation annuelle de logements. Cependant, la demande que la Cour lui a adressé était le plan pluriannuel pour les projets locatifs figurant sur le programme de construction d'ensembles, c'est-à-dire le nombre de logements et le budget, sans mention d'un état d'avancement. Dès lors, le Fonds a envoyé à la Cour une version abrégée de son plan pluriannuel dans lequel n'apparaissaient pas les dates de réception des projets.

Enfin, le ministère rappelle à la Cour l'article 6 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement », qui dispose que le conseil d'administration définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186



cour-des-comptes@cc.etat.lu