



CHAMBRE DES SALARIÉS  
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/5/2024

7 février 2024

## Compensation de service public en matière de logements abordables

relatif au

Projet de règlement grand-ducal relatif à la compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location

Par lettre en date du 17 janvier 2024, Monsieur Claude Meisch, Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Projet de règlement grand-ducal relatif à la compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location

## L'objet du règlement grand-ducal sous avis

**1.** La loi du 7 août 2023 relative au logement abordable (ci-après la « loi de 2023 ») qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2023 a introduit de nombreuses subventions étatiques qui sont censées soutenir et faciliter la construction ainsi que la gestion de logements abordables locatifs (compensation de service public) : Couverture des frais d'exploitation du promoteur social (1), rémunération annuelle du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs au terrain viabilisé (2) respectivement à la construction et à la rénovation de logements (3), ainsi qu'une compensation des frais de gestion du bailleur social (4).

**2.** Dans ce contexte, la loi de 2023 se limite à fixer plusieurs plafonds/fourchettes à respecter tandis que les montants et taux exactes à appliquer lors de la signature d'une convention entre ministère et promoteur social seront fixés et adaptés de manière régulière par règlement grand-ducal (ci-après « RGD »).

**3.** Or, vu que les différentes variables concernant les forfaits d'exploitation et de gestion, ainsi que les taux de rémunération du capital investi et les coefficients de préfinancement n'ont pas encore été arrêtés par RGD jusqu'à présent, il est actuellement impossible de finaliser les conventions relatives aux participations financières pour la construction de logements abordables.

**4.** Par conséquent, le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « PRGD ») propose de fixer pour toute convention conclue à partir du 1<sup>er</sup> octobre les paramètres suivants :

1) Concernant les frais d'exploitation du promoteur social, l'article 13 de la loi de 2023 prévoit un forfait d'exploitation qui ne peut dépasser 140 euros par logement par mois, montant qui correspond à la valeur 881,15 de l'indice semestriel des prix de la construction d'avril 2021 (respectivement de 179 euros par logement par mois selon l'indice 1127,38 d'octobre 2023).

L'article 1<sup>er</sup> du PRGD sous avis propose de fixer ce montant forfaitaire de la couverture des frais d'exploitation du promoteur social à 140 euros par mois par logement 2023 ;

2) Concernant la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs au terrain viabilisé, l'article 2 propose de fixer un taux de rémunération annuelle de 3,5% ;

3) Concernant la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs à la construction et à la rénovation de logements, l'article 2 propose un taux de rémunération annuelle de 4,5% ;

4) Concernant la compensation des frais de gestion du bailleur social, la loi de 2023 prévoit un montant forfaitaire qui ne peut dépasser 290 euros par logement par mois, montant qui correspond à la valeur 881,15 de l'indice semestriel des prix de la construction d'avril 2021 (respectivement de 371 euros par logement par mois selon l'indice 1127,38 d'octobre 2023).

L'article 4 du PRGD propose de fixer ce montant forfaitaire à 300 euros par mois par logement.

**5.** Notons que les auteurs soulignent que le RGD sous avis est voué à être d'application pour 6 à 12 mois en fonction de la stabilité future des taux d'intérêt.

## Les commentaires de la Chambre des salariés

### Concernant la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs au terrain viabilisé

**6.** L'article 13, (4), de la loi de 2023 stipule que « *le taux de la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs au terrain viabilisé ne peut être ni inférieur au taux à court terme en euros établi par la Banque centrale européenne, ni inférieur à zéro, ni dépasser ce taux majoré d'une prime de 150 points de base.* ».

**7.** Il faut souligner que la loi de 2023 ne fournit pas de précisions quant au taux d'intérêt à court terme (taux d'intérêt interbancaire « €STER ») exacte à appliquer pour le calcul du taux de rémunération du capital investi.

En effet, la BCE calcule et publie régulièrement des moyennes historiques pour les durées suivantes :

- Une semaine ;
- Un mois ;
- Trois mois ;
- Six mois ;
- Douze mois.

**8.** Les auteurs proposent de se baser, pour les besoins du PRGD sous avis, sur le taux à court terme en euros historique moyen portant sur la durée de 6 mois qui s'élevait à 3,42% au 12 octobre 2023.

**9.** Cependant, on aurait donc également pu opter pour un autre taux moyen (par exemple la moyenne historique sur 12 mois). Notons que le choix du taux a un effet important sur le taux de rémunération fixé par le PRGD sous avis. À titre d'exemple, le taux historique moyen sur 12 mois était nettement plus élevé au 12 octobre 2023 vu que les taux ont augmenté de manière importante au cours de l'année 2023.

**10.** En appliquant les majorations de taux prévues par l'article 13, (4), le taux de rémunération du capital investi dans les coûts éligibles relatifs au terrain viabilisé doit se situer entre 3,42 et 4,92 pour cent par an.

**11.** Les auteurs proposent de fixer une rémunération annuelle à hauteur de 3,5%, taux proche de la limite inférieure suivant la fourchette fixée dans le cadre de la loi de 2023.

**12. Notre Chambre salue à priori le taux proposé qui nous semble approprié au vu du contexte monétaire actuel. Cependant, nous tenons à souligner que nous avons, dans le contexte de nos avis en relation avec l'élaboration de la loi de 2023, revendiqué un traitement plus nuancé des différents propriétaires terriens.**

**13.** En effet, l'article 17, (2), de la loi de 2023 stipule : « *Si un projet de logements dans le cadre de la location abordable est réalisé par un promoteur social sur un terrain qui lui appartient et pour lequel aucune participation financière étatique n'a été versée, ce promoteur social a droit à une rémunération du capital investi conformément à l'article 13, paragraphe (4), alinéa 1er et dans les limites des coûts éligibles conformément à l'article 14.* »

**14.** Si notre Chambre ne rejette pas intégralement cette approche, nous tenons quand-même à remarquer qu'il faudrait opter pour une approche plus nuancée. En fait, il y a certains promoteurs sociaux qui détiennent du foncier constructible depuis des décennies sans dettes en cours. Si lesdits

promoteurs sociaux (p.ex. le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ou encore les communautés religieuses bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat) veulent s'engager dans la construction de logements abordables, ils peuvent évidemment profiter des participations financières à la construction/rénovation de logements. Toutefois, nous ne voyons aucune raison pour leur garantir également un rendement annuel sur la valeur de leur patrimoine foncier pendant une durée de 40 ans, patrimoine qu'ils peuvent d'ailleurs garder pendant toute la durée de la convention et dont ils peuvent disposer librement après la fin de la convention.

**15.** Dans ce cas, il vaudrait mieux de mobiliser tout simplement les moyens financiers pour acquérir le terrain en tant que main publique afin d'augmenter la réserve foncière de l'Etat et/ou d'y construire des logements publics et durablement abordables.

**16. De plus, nous tenons à souligner que cette rémunération annuelle profite non seulement aux promoteurs sociaux, mais également à des propriétaires terriens à priori non éligibles à des participations financières en relation avec la création de logements abordables.**

**17.** En effet, l'article 17, (3), de la loi de 2023 stipule : « *Si un projet de logements dans le cadre de la location abordable est réalisé par un promoteur social sur un terrain mis à disposition par emphytéose par un propriétaire non éligible aux participations financières prévues par la présente loi et pour lequel aucune participation financière étatique n'a été versée, **le promoteur social a droit à une rémunération pour le terrain dont il est emphytéote.** La rémunération est déterminée conformément à l'article 13, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, et dans les limites des coûts éligibles conformément à l'article 14. La rémunération est payée annuellement au promoteur social. **La rémunération peut être reversée en partie ou en total par le promoteur social au propriétaire du terrain.** »*

**18.** Notre Chambre rejette pleinement l'idée d'accorder un rendement annuel tellement conséquent (3,5% par an) à un propriétaire privé pendant une durée de 40 ans, propriétaire qui peut d'ailleurs disposer librement du terrain à la fin de la convention. En effet, pire encore, à la fin de la durée de la convention, le propriétaire détient non seulement le foncier qu'il a rentabilisé grâce à la rémunération annuelle financée par l'Etat, mais il est maintenant également propriétaire des immeubles sis sur ce terrain, immeubles qui ont également été financés en grande partie par l'Etat.

**19. Aux yeux de notre Chambre, une telle approche est inacceptable. Etant donné que les moyens budgétaires disponibles pour la promotion du logement abordable sont limités (les auteurs soulignent à plusieurs reprises dans le cadre du PDL que les participations financières ne sont versées « sous réserves des crédits budgétaires disponibles »), il serait à nos yeux largement plus efficace (notamment à moyen et à long terme) de les investir dans des logements abordables construits et gérés par la main publique, respectivement par des acteurs qui peuvent réellement être interprétés en tant qu'acteurs sans but lucratif ! Ce n'est pas pour rien que lesdits propriétaires privés ne sont pas éligibles au régime des aides à la pierre !**

**20. Notre Chambre rejette catégoriquement l'idée d'utiliser ces fonds pour garantir un rendement annuel à des propriétaires terriens privés ! Cette approche est, à nos yeux, en nette contradiction avec le principe d'une lutte soutenable contre la crise du logement car elle ne garantit en aucun cas la création d'un parc locatif durablement abordable ! Afin de garantir que les logements subventionnés restent durablement abordables, il faudrait du moins prévoir dans la convention que l'Etat (respectivement le Fonds du logement ou la commune concernée) ait le droit d'acheter les logements et le foncier subventionnés à la fin de la durée de la convention à un prix préfixé !**

## Concernant la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs à la construction et à la rénovation de logements

**21.** L'article 13, (4), de la loi de 2023 stipule que « *le taux de la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs à la construction et la rénovation de logements ne peut être ni inférieur au taux à court terme en euros établi par la Banque centrale européenne majoré d'une prime de 100 points de base, ni inférieur à zéro, ni dépasser ce taux majoré d'une prime de 250 points de base.* »

**22.** En appliquant les majorations de taux prévues par l'article 13, (4), au taux à court terme en euros historique moyen portant sur la durée de 6 mois qui s'élevait à 3,42% au 12 octobre 2023, le taux de la rémunération du capital investi par le promoteur social dans les coûts éligibles relatifs à la construction et à la rénovation de logements doit se situer entre 4,42 et 5,92%.

**23.** Les auteurs proposent de fixer une rémunération annuelle à hauteur de 4,5%, taux proche du seuil inférieur fixé suivant la loi de 2023.

**24. La Chambre des salariés soutient le taux proposé.**

## Remarques générales

**25.** Dans nos avis précédents en relation avec le projet de loi respectivement les amendements gouvernementaux ayant mené à la loi de 2023, nous avons exprimé nos réticences quant à l'introduction de participations financières étatiques accessibles à des entreprises privées (en tant que mandataires) à travers les SIS patronales et les logements dédiés aux salariés. En effet, les SIS patronales ne peuvent, à nos yeux, guère être considérées comme promoteurs sociaux sans but de lucre.

**26.** Les auteurs du PRGD sous avis stipulent : « *Dans la somme, l'application de cette rémunération et du forfait d'exploitation de 140 € par mois et par logement fournit un taux de rendement brut se situant entre 5 et 5,5 % du capital investi selon le type de projet et son économicité.* »

**27.** Nous nous demandons s'il incombe vraiment à l'Etat de financer des logements et à garantir un tel rendement annuel pendant une période considérable à des entreprises privées d'autant plus que ces mesures devraient profiter, en première ligne, principalement à certaines entreprises privées privilégiées pour lesquelles lesdits logements constituent quand-même un atout conséquent lors du recrutement et qui gagnent ainsi en attractivité et compétitivité par rapport à leurs concurrents nationaux.

**28.** En effet, nous sommes d'avis que le taux de rendement garanti par l'Etat devrait varier en fonction des caractéristiques du promoteur social et que les participations financières accordées aux SIS patronales devraient être moins prononcées étant donné les nombreux autres avantages que les logements dédiés aux salariés apportent aux entreprises en question (recrutement, concurrence, salaires potentiellement moins élevés, etc.).

**29.** Nous tenons également à profiter de l'occasion pour réitérer plusieurs autres remarques faites dans le cadre de nos avis précédents en ce qui concerne les logements dédiés aux salariés.

**30.** De manière générale, nous craignons que l'accès aux logements dédiés aux salariés soit utilisé en tant qu'avantage en nature pour exercer une pression à la baisse sur les salaires, avantage qui est d'ailleurs principalement financé par l'Etat. De ce fait, le régime risque non seulement d'avoir un effet baissier sur les salaires dans certains secteurs (et donc également sur les cotisations sociales respectivement les pensions futures des salariés), mais il risque également de créer un déséquilibre

entre les entreprises qui ont les moyens et les opportunités pour investir dans le logement abordable (accès au foncier nécessaire, etc.) et celles qui ne les ont pas.

**31.** De plus, étant donné qu'un logement dédié à un salarié est comparable à un logement de fonction et que le loyer abordable fortement subventionné constitue de facto un avantage en nature, nous nous demandons s'il est prévu de le considérer comme tel et de soumettre la partie subventionnée (par exemple : La différence entre le loyer abordable et le loyer demandé sur le marché privé pour un tel appartement) à l'impôt.

**32.** En outre, tandis que les auteurs du PRGD précisent que le RGD « est voué à être d'application pour 6 à 12 mois en fonction de la stabilité future des taux d'intérêt », il faut tout de même souligner que le taux de rémunération (respectivement le montant) est fixé pour chaque projet lors de la signature de la convention et **restera par après d'application pendant toute la durée de la convention et ceci indépendamment de l'évolution de la politique monétaire et des tendances d'inflation.**

**33.** En effet, l'article 13, (5), de la loi de 2023 stipule, entre autres, que « le montant de la rémunération du capital investi est déterminé pour chaque logement en fonction des taux de rémunération du capital investi en vigueur au moment de la signature de la convention prévue à l'article 21. Ce montant est adapté annuellement à l'indice du coût de la vie. »

**34.** Or, une telle approche risque d'être particulièrement favorable pour les propriétaires fonciers qui apportent leurs terrains en période inflationniste respectivement de taux d'intérêt élevés et auxquels le ministère responsable garantit ainsi un rendement annuel considérable pendant toute la durée de la convention sans aucune prise en compte de l'évolution macro-économique future.

**35.** Cela dit, notre Chambre propose de réfléchir sur une approche plus flexible notamment en ce qui concerne une adaptation régulière en fonction des tendances macro-économiques du rendement annuel accordé/garanti aux propriétaires terriens privés qui ne sont pas éligibles aux participations financières étatiques en relation avec la construction de logements abordables.

## Conclusion

**36.** En conclusion, la Chambre des salariés prend acte du projet de règlement grand-ducal sous avis tout en soulignant les nombreuses préoccupations avancées dans le cadre de nos avis en relation avec la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable dont, entre autres, nos revendications quant à l'introduction d'une approche plus nuancée à travers un échelonnement du niveau des participations financières étatiques en fonction des caractéristiques et des objectifs des différents types de promoteurs sociaux.

---

Luxembourg, 7 février 2024

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.