



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

13 février 2020

AVIS III/06/2020

relatif au projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

..... AVIS

Par lettre en date du 5 novembre 2019, Monsieur Henri Kox, ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

1. L'objet du projet de loi

1. Le projet de loi sous avis « *a pour objectif la création d'un fonds spécial de financement dédié à la création de logements abordables à travers les aides à la pierre prévues dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.* » (p.1)

2. Le projet de loi prévoit de régler le fonctionnement du fonds à travers 8 articles dont les dispositions principales vont être traitées et commentées de manière détaillée dans le chapitre 3 de cet avis.

3. D'après l'exposé des motifs qui accompagnent le projet de loi sous avis, « *la politique du logement est l'une des priorités du Gouvernement et il est essentiel d'augmenter de façon substantielle l'offre de logements abordables, notamment destinés à la location, afin de venir en aide aux ménages ayant les revenus les plus modestes.* » (p.2).

2. Une législation actuelle qui est incompatible avec le fonctionnement du secteur de la construction

4. D'après le projet de loi sous avis, la gérance actuelle des participations financières étatiques à la constructions d'ensembles de logements n'est pas compatible avec le fonctionnement du secteur de la construction.

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dispose que :

« Art. 15.- (modifiée par la loi du 22 octobre 2008)

L'État est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privées 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. »¹

5. Les participations financières y relatives sont réglées par le biais d'une vingtaine d'articles budgétaires prévus dans la loi budgétaire.

6. Or, on constate généralement que l'annualité de la loi budgétaire n'est guère compatible avec la construction d'ensembles de logements dont l'achèvement s'étale sur plusieurs exercices budgétaires et qui peuvent, à cause de leur complexité, pas toujours avancer de manière et dans les délais prévus.

7. Ces retards imprévus « rendent difficile la détermination des enveloppes budgétaires annuelles qui elles correspondent aux dépenses effectives selon l'avancement desdits projets. » (p. 2).

8. Ainsi, une partie des crédits octroyés par la loi budgétaire tombe régulièrement en économie.

9. A titre d'illustration, le projet de loi sous avis donne l'exemple suivant : « *Le budget total destiné aux aides à la construction d'ensembles s'élevait à un peu plus de 471 millions d'euros entre 2010 et 2018, alors que les dépenses sur ce même laps de temps atteignaient environ 316,2 millions d'euros. Seul*

¹ Gouvernement du GDL, "Loi Modifiée Du 25 Février 1979 Concernant l'aide Au Logement - Texte Coordonné Du 17 Septembre 2018" (n.d.), 9, <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/legislation/lois/AIDE-LOI-modifiee-du-25-02-1979.pdf>.

67% des crédits ont donc pu être consommés. (154,9 millions d'euros tombés en économie ces neufs dernières années.) » (p. 1)

10. Afin de mieux gérer les investissements indirects de l'État sur plusieurs exercices budgétaires, le projet de loi sous avis prévoit donc la création du Fonds spécial de soutien au développement du logement comme outil de gestion budgétaire à l'instar d'autres fonds déjà en existence, comme par exemple le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales ou le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales.

3. La création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

11. Le texte du projet de loi prévoit donc la création d'un « Fonds spécial de soutien au développement du logement » (Art. 1) qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2020 (Art. 8).

3.1. Les missions du fonds

12. Le texte du projet de loi prévoit les missions suivantes :

« Art. 2. Missions du fonds

Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière dans les domaines suivants :

1. *la construction d'ensembles de logements au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;*
2. *la constitution par l'État d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;*
3. *la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;*
4. *l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;*
5. *d'autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général lui confiées par le Gouvernement en conseil. » (p. 3)*

13. La Chambre des salariés salue que le texte prévoit entre outre, à part de la mission principale qui sera le financement de construction d'ensembles au sens de la loi modifiée du 25 février 1979, également la possibilité pour le fonds « d'intervenir dans l'acquisition de terrains en vue de la création d'une réserve foncière destinée à la création de logements. » (p.5)

14. Notre Chambre est d'avis qu'une forte intervention de l'État, des communes et des promoteurs publics est la condition sine qua non d'une stabilisation des prix immobiliers et des loyers à moyen et à long terme. Or, le marché foncier luxembourgeois est actuellement marqué par une forte concentration de la détention du foncier à bâtir dans les mains de personnes privées fortunées ou de sociétés.²

15. Or, cette structure oligarchique risque de provoquer la rétention de terrains qui dynamise la flambée des prix fonciers. Faute d'instruments fiscaux qui pénalisent ce comportement qui est néfaste pour la cohésion sociale, l'État risque donc d'acquérir des terrains à des prix fortement surchauffés, et ceci au profit de quelques propriétaires fortunés.

² L'Observatoire de l'habitat, "Le Degré de Concentration de La Détention Du Potentiel Foncier Destiné à l'habitat En 2016" (Luxembourg, 2019).

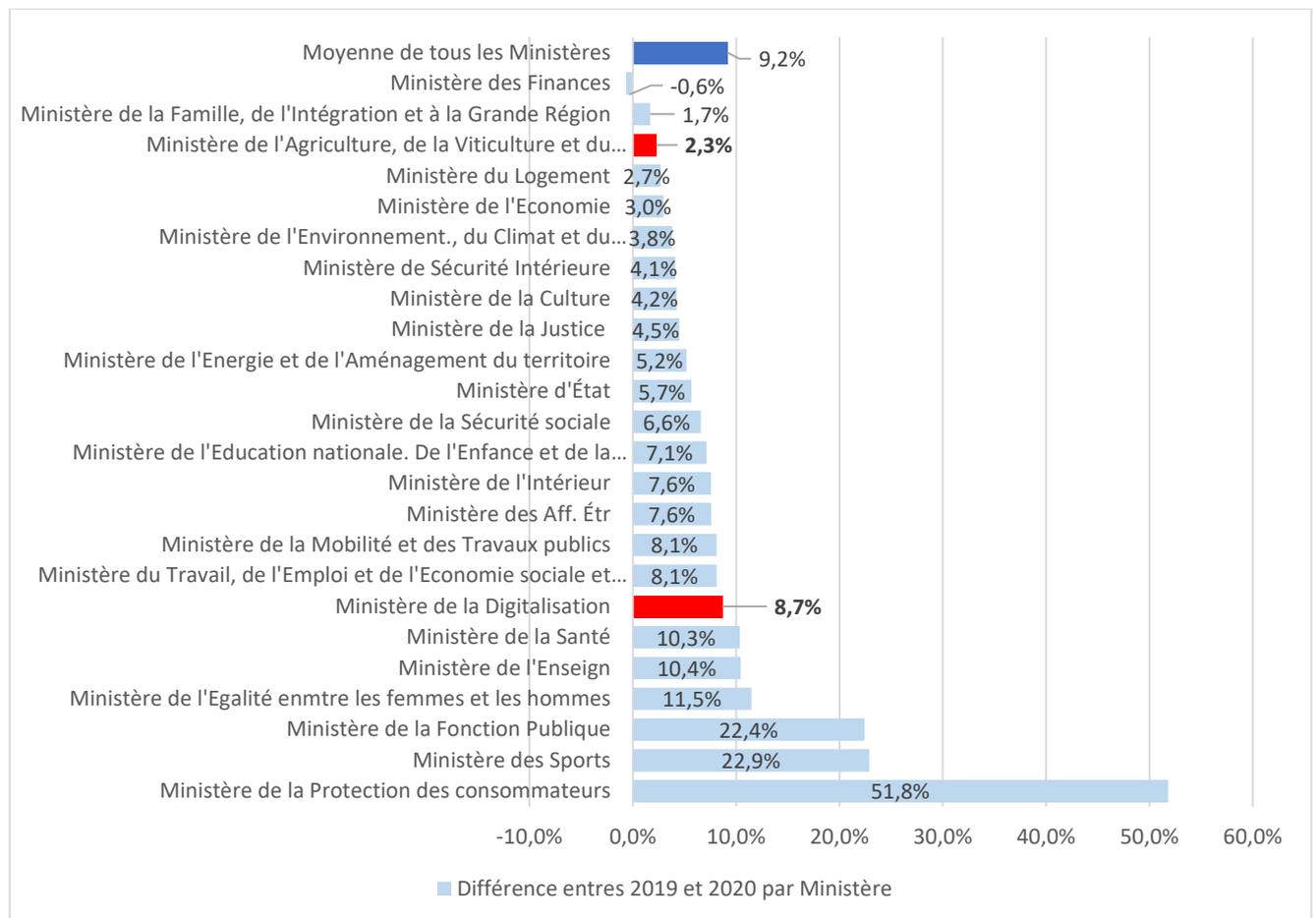
16. Tandis que notre Chambre souscrit donc entièrement à la création d'une réserve foncière importante par l'État, elle revendique que cette approche soit couplée avec des mesures fiscales comme, notamment, une taxe sur la spéculation foncière, afin de rendre les investissements étatiques plus efficaces et de réduire ainsi la pression sur le budget de l'État, et donc, les coûts pour la communauté.

3.2. L'alimentation du fonds

17. Le fonds sera alimenté, dès son entrée en vigueur, par les différents crédits inscrits actuellement aux articles budgétaires du budget et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020, qui seront supprimés par conséquent (énumérés dans l'Art. 6), et sera, par la suite, alimenté par des dotations budgétaires annuelles (Art. 4. 1.)

18. Or, dans son avis sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2020, la Chambre des salariés a fait l'analyse de l'évolution des budgets des différents ministères par rapport à ceux du budget voté de 2019.

Graphique 1 : Taux de variation des budgets entre 2019 (Budget 2019 voté) et 2020 (Projet de Budget 2020) par ministère, en %



Données : Projet de Budget 2020³ ; graphique : CSL.

19. L'évolution de certains ministères, comme montré par le graphique ci-dessous, peut toutefois étonner. Ainsi, avec une hausse du budget de seulement 2,7% entre 2019 et 2020, le Ministère du

³ Gouvernement du GDL, "Projet de Budget 2020," Pub. L. No. 7500 (n.d.), 49–100.

Logement se trouve presque à la fin de ce classement. Seule le Ministère des Finances (-0,6%), le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (+1,7%) et le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (+2,3%) ont connu un taux de variation inférieur à celui du Ministère du Logement. Qui plus est, la hausse de son budget reste amplement en dessous du taux de variation moyen de l'ensemble des ministères, qui est de 9,2%.

20. Abstraction faite du taux de variation important du budget du Ministère de la Protection des consommateurs (51,8%) – négligeable en valeur absolue en rapport avec le budget des autres ministères (6,1 millions) et risquant donc d'avoir un effet haussier injustifiable sur la moyenne qui pourrait falsifier les résultats de notre analyse – la conclusion reste toutefois la même. Le taux de variation moyen de tous les ministères hors Ministère de la Protection des consommateurs est de 7,3%, ce qui est toujours amplement supérieur aux gains de budget du Ministère du Logement qui sont de 2,7%.

21. En ce qui concerne les participations étatiques destinées à la construction d'ensembles de logements subventionnés, la loi budgétaire prévoit pour 2020 134,6 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 6% par rapport au budget voté de 2019.⁴

22. Or, vu la crise du droit au logement qui est à la fois inquiétante et indéniable, et qui risque de priver les ménages moins aisés d'un droit qui devrait être identifié comme fondamental, cette évolution décevante des ressources du Ministère du Logement – même s'il s'agit d'un budget non limitatif – est fortement regrettable.

23. Dans le cadre de la poursuite des efforts en matière de logements, le Projet de Budget 2020 mentionne une nouvelle **ligne budgétaire de 3 millions d'euros** qui est « *prévue pour soutenir, en relation avec le comité d'acquisition du Ministère des Finances, l'acquisition de terrains et d'accroître ainsi les réserves foncières de l'État* »⁵, et ceci dans un « **esprit de mobilisation de tous les moyens visant au développement de l'offre** »⁶.

24. Tandis que la Chambre des salariés partage le constat du Gouvernement que les investissements dans l'augmentation des réserves foncières de l'État sont la condition sine qua non du développement de l'offre qui pourrait stimuler une baisse des prix immobiliers, **notre Chambre est aussi d'avis que le montant de 3 millions est loin d'être suffisant pour avoir un effet réel sur l'évolution du marché immobilier. Tout au contraire**, vu la crise profonde du droit fondamental au logement – qui est actuellement un des défis majeurs de notre pays –, tant au niveau social qu'au niveau économique et les amplitudes que la dérégulation du marché foncier et immobilier a pris actuellement, **cette somme semble plutôt négligeable et loin d'un « esprit de mobilisation de tous les moyens »**.

25. Ainsi, vu les missions que l'Art. 2 prévoit pour le **Fonds spécial de soutien au développement du logement, ce fonds devrait, dans les budgets futurs, voir ses crédits amplement augmentés**, afin de lui donner réellement les moyens à constituer la réserve foncier nécessaire afin d'intervenir de manière sérieuse dans le marché immobilier et locatif luxembourgeois et de suivre réellement un plan d'investissement pluriannuel d'envergure.

⁴ Gouvernement du GDL, 77.

⁵ Gouvernement du GDL, 43.

⁶ Gouvernement du GDL, 43.

3.3. Un fonds transparent

« Art. 5. Rapport à la Chambre des Députés

Le ministre soumet annuellement à la Chambre des Députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du fonds, ainsi qu'un programme pluriannuel des dépenses du fonds tenant compte des besoins de logements et des projets soumis par les promoteurs. » (p. 4).

26. La Chambre des salariés salue la décision d'assurer la transparence du Fonds spécial de soutien au développement du logement en soumettant un rapport annuel à la Chambre des députés qui documente la mise en œuvre des projets subventionnés et facilite ainsi la suivie des efforts en matière de logements de l'État.

5. En Conclusion

27. La Chambre des salariés est d'avis que, vu la flambée inquiétante des prix immobiliers qui risque de mettre en danger le droit fondamental au logement, le Gouvernement devrait faire de l'augmentation de l'offre de logements en général, et surtout de logements locatifs à loyers abordables, une de ses priorités politiques.

28. Ainsi, notre Chambre souscrit pleinement au projet de loi sous avis. Les investissements indirects à travers un fonds semblent être un instrument plus flexible que le système actuel qui est incompatible avec les réalités du secteur de la construction. En plus, la Chambre des salariés étant convaincue qu'une intervention plus conséquente de la part des communes, de l'État et des promoteurs publics dans le marché locatif est indispensable, elle salue le choix de faire de la constitution d'une réserve foncière une des missions supplémentaires du nouveau fonds.

29. Toutefois, notre Chambre tient à signaler que ces dispositions devraient être couplées avec à la fois l'introduction d'une taxe sur la spéculation foncière et la rétention de terrains à bâtir, et une augmentation d'amplitude des crédits dont sera dotés le fonds pendant les exercices budgétaires à venir.

Luxembourg, le 13 février 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.