



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/51/2021

19 octobre 2021

Aide au logement

relatif à la

Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Par lettre en date du 30 août 2021, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle la proposition de loi sous rubrique

Proposition de loi N° 7856 modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

L'objectif de la proposition de loi

Au vu de la flambée des prix immobiliers et des loyers qui accaparent une partie croissante, voire démesurée du revenu disponible des ménages modestes et prise en compte du sous-développement du parc locatif social public, l'auteur de la proposition de loi, le député Marc Lies, vise différentes modifications de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après la « loi de 1979 »).

L'objectif central des modifications proposées consiste à stimuler les investissements publics et privés dans le logement locatif social.

La proposition de loi sous avis est constituée de trois piliers dont les modifications seront exposées et commentées séparément :

- 1) L'introduction de participations financières étatiques accordées aux promoteurs privés qui s'engagent dans la construction de logements locatifs sociaux ;
- 2) l'élargissement de la gestion locative sociale (GLS) aux promoteurs privés ;
- 3) différentes modifications de la loi de 1979 qui devraient stimuler d'avantage les investissements des promoteurs publics dans le parc locatif social.

Notons d'abord que la Chambre des salariés (CSL) est tout à fait d'accord avec l'auteur de la proposition de loi sous avis que le sous-développement du parc locatif social constitue un des défis primaires dans la lutte contre la crise du logement au Luxembourg. Ainsi, nous soutenons, à priori, des mesures politiques visant une augmentation importante des investissements dans le logement locatif social.

Toutefois, en ce qui concerne les modifications proposées, nous tenons à avancer quelques objections respectivement à proposer certaines précisions.

Les trois piliers de la proposition de loi sous avis

Un renforcement de la collaboration entre l'Etat et le secteur privé en matière de construction de logements locatifs abordables et sociaux

La loi de 1979 prévoit des subventions étatiques qui peuvent être accordées aux promoteurs publics – communes, Fonds du logement, SNHBM, etc. – pour acquérir respectivement construire des logements destinés à la location à loyer abordable.

Or, vu le retard accumulé en matière de logements locatifs sociaux, l'auteur propose de renforcer la collaboration entre l'Etat et le secteur immobilier privé en élargissant l'accès aux participations financières aux promoteurs privés réalisant des logements sociaux destinés à la location.

Si notre Chambre ne s'oppose pas de manière générale à une meilleure collaboration entre l'Etat et le secteur privé afin de créer des logements abordables, nous sommes d'avis que la proposition de loi manque de précision, et certains aspects pourraient même provoquer des effets secondaires néfastes. Ainsi, nous tenons à faire les remarques suivantes.

Ad article 3 de la proposition de loi sous avis modifiant l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979

L'envergure de la participation financière et les conditions et obligations qui découlent de cette subvention

Remarques concernant les nouveaux alinéas 2 et 5 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979

L'auteur propose d'élargir l'accès aux participations étatiques accordées pour la construction de logements locatifs abordables aux promoteurs privés. La participation étatique serait limitée à 80% du prix de construction du logement.

Tandis que la CSL ne s'oppose à priori pas à l'élargissement des subventions étatiques aux promoteurs privés s'engageant dans la construction du parc locatif social, il est évident qu'une participation financière tellement importante devrait être liée à des conditions fortement contraignantes.

Selon la proposition de loi, les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'Etat qui sont dépendantes de la durée durant laquelle les logements doivent rester la propriété des promoteurs privés et louer à loyer abordable seront fixées dans le cadre d'une convention conclue entre le promoteur privé et le ministre ayant le logement dans ses attributions.

Toutefois, la proposition de loi ne propose ni une durée minimale, ni une durée maximale. En fait, le lecteur n'a aucune idée des durées envisagées par l'auteur.

La durée de la convention et le niveau de la participation étatique devraient être établis sur base de plusieurs critères économiques – la hauteur du loyer social, la rentabilité d'un tel investissement pour le promoteur privé, la plus-value immobilière envisageable après la fin de la durée de la convention, etc.

Faute d'un tel raisonnement économique, on risque d'introduire un système qui est soit insuffisamment rentable pour motiver les promoteurs privés à s'engager dans la construction de logements sociaux, soit trop rentable ce qui mènerait à un transfert démesuré de moyens financiers étatiques au profit des promoteurs privés et ce qui pourrait provoquer des effets secondaires néfastes sur le marché immobilier régulier.

D'ailleurs, il faudrait se demander si les logements locatifs subventionnés ne devraient pas être loués à loyer abordable de manière permanente (ce qui est d'ailleurs difficile à envisager dans le cas d'un promoteur privé, contrairement aux promoteurs publics). Un logement subventionné qui ne fait partie du parc locatif social pendant une courte durée et qui peut être vendu aux conditions du marché privé par la suite ne permet pas de lutter à moyen, voire à long terme contre la crise du logement.

Faute de précisions concernant les différents aspects de la convention qui devraient être établis sur base d'un raisonnement économique et fixés *expressis verbis* dans la loi – durée de la convention, niveau de la participation, etc. –, la CSL ne peut donner son accord sur une telle proposition.

Les conditions de résiliation du contrat de location à loyer abordable

Remarques concernant les nouveaux alinéas 6 et 7 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979

Généralement, l'auteur propose que tout promoteur privé qui profite de la participation étatique pour la construction d'un logement locatif abordable doit obligatoirement donner en location le logement à un promoteur public pendant toute la durée de la convention signée avec le Ministère du logement.

Toutefois, la proposition de loi vise certaines exceptions qui sont discutables, voire inacceptables.

Ainsi, le nouvel alinéa 7 de l'article 27 de la loi de 1979 tel que proposé par l'auteur permettrait au propriétaire de résilier le contrat « *au début de chaque année en fonction de besoin personnel ou de succession* ».

La Chambre des salariés est d'avis qu'une telle résiliation avant la fin de la durée de la convention ne devrait pas être possible. Les promoteurs publics ont besoin d'un parc locatif social d'une taille stable et d'une évolution prévisible.

D'ailleurs, la proposition de loi n'envisage aucune restitution (ni intégrale, ni partielle) de la participation étatique dans le cas d'une telle résiliation précoce. L'Etat aurait donc co-financé la propriété privée d'un promoteur privé sans qu'il y ait un seul logement social supplémentaire accessible à un ménage modeste.

La Chambre des salariés rejette absolument cette idée.

Vente d'un logement social construit par un promoteur privé

Remarques concernant les nouveaux alinéas 12 et 13 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979

Notons d'abord que l'auteur mentionne dans le cadre de l'exposé des motifs que « *la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce et la Chambre immobilière demandent depuis plusieurs années de mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques pour la construction ou l'acquisition de logements destinés à la location.* »

Or, force est de constater que les propositions avancées par l'auteur et notamment les conditions sous lesquelles les constructions subventionnées peuvent être vendues après (et même pendant) la durée de la convention ne mettraient pas du tout les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité ; au contraire, les conditions pour les deux parties seraient très différentes.

En effet, l'auteur propose que les logements réalisés par les promoteurs privés et subventionnés par l'Etat puissent être librement vendus aux conditions du marché privé après expiration de la convention. Vu les plus-values importantes qui peuvent ainsi être réalisées par les promoteurs privés partiellement sur base de la participation étatique, cette approche est fortement discutable.

En plus, il est même proposé que le logement puisse être vendu avant le terme arrêté dans la convention et que, dans ce cas, la participation de l'Etat doit être remboursée au prorata. Cette condition est pour la CSL inacceptable. La durée de la convention doit être respectée. En plus, un remboursement au prorata ne serait absolument pas suffisant. Vu les plus-values importantes qui peuvent actuellement s'accumuler sur une courte période, le promoteur aurait fait une plus-value sur base de l'investissement de l'Etat. **En conséquence, nous rejetons toute vente qui précède le terme fixé dans la convention.**

L'élargissement de la Gestion locative sociale aux promoteurs privés

Ad article 4 de la proposition de loi sous avis modifiant l'article 66-3.- (1) de la loi modifiée du 25 février 1979

Afin de mobiliser des logements inoccupés et d'améliorer l'accès à un logement abordable aux ménages modestes, la gestion locative sociale (GLS) fut introduite en 2009. Toutefois, la GLS reste limitée aux fondations, associations sans but lucratif ou sociétés d'impact sociétal ayant pour objet social la promotion du logement, ainsi qu'aux promoteurs publics et aux offices sociaux.

La proposition de l'auteur vise l'élargissement de la GLS aux promoteurs privés (sociétés de droit privé, personnes physiques).

La CSL ne voit aucune raison qui légitimerait l'extension de la GLS aux promoteurs privés.

Les acteurs privés n'ont ni expertise en matière de location sociale, ni accès aux données des personnes qui ont prioritairement besoin d'accès à un logement à loyer abordable en raison de leur

situation socio-économique. En plus, si la GLS a connu un certain succès, le nombre de logements à gérer ne semble guère dépasser les moyens des acteurs qui peuvent déjà aujourd'hui exercer la GLS.

En conséquence, notre Chambre rejette cette proposition.

Diverses modifications concernant les investissements des promoteurs publics dans le marché locatif abordable

Ad article 3 de la proposition de loi sous avis

L'augmentation des subventions étatiques accordées aux promoteurs publics

Remarques concernant les modifications apportées à l'alinéa 1 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979

Afin d'inciter les promoteurs publics de s'engager davantage dans l'acquisition, la construction, la rénovation et l'assainissement de logements abordables, l'auteur propose d'augmenter le montant maximal de l'aide étatique de 70% respectivement 75% à 80%.

La Chambre des salariés soutient cette majoration des subventions étatiques accordées aux promoteurs publics s'engageant dans la création d'un parc locatif abordable et social. Les conditions de vente de logements réalisés par les promoteurs publics après expiration de la convention avec l'Etat

Remarques concernant le nouvel alinéa 11 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979

L'auteur propose de rendre possible la vente de logements réalisés par les promoteurs publics et subventionnés par l'Etat après expiration de la convention établie entre les deux acteurs. Toutefois, seule la cession aux ménages-occupants et entre promoteurs publics est autorisée.

Si la CSL ne s'oppose pas généralement à l'introduction d'un tel instrument similaire au « Mietkauf », nous tenons à faire quelques remarques.

D'abord, nous saluons que l'auteur propose de fixer *expressis verbis* dans la loi que la vente à un ménage-occupant doit obligatoirement être soumise à un droit d'emphytéose et au droit de rachat par les promoteurs et qu'une vente des ménages-occupants à des personnes tierces est interdite.

Ensuite, nous tenons à réitérer que notre Chambre est absolument convaincue que la création d'un parc locatif abordable et public d'une certaine masse critique est la condition sine qua non d'une lutte réussie contre la crise du logement et que nous préférons, généralement, la location à loyer abordable par rapport à la vente à prix abordable.

En plus, nous nous demandons s'il ne serait pas utile de faire une analyse de la situation socio-économique actualisée du ménage-occupant au moment de la vente potentielle. Les revenus de certains ménages évoluent fortement pendant l'occupation d'un logement public et certains d'entre eux seraient, à la fin de la durée de la convention entre l'Etat et le promoteur public, potentiellement capable d'acquérir un logement sur le marché privé.

Dans ce cas, il serait probablement mieux de garder le logement subventionné en main public et de le louer à loyer abordable à un autre ménage modeste qui en a véritablement besoin.

Instauration d'une nouvelle aide pour la rénovation et l'assainissement de logements locatifs

Remarques concernant le nouvel alinéa 14 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979

La proposition de loi vise l'introduction d'une nouvelle aide pour financer les travaux de réparation et de remise en état de logements locatifs abordables qui font déjà patrimoine des promoteurs publics et pour lesquels une aide a été allouée dans le cadre de la loi de 1979.

La Chambre des salariés soutient l'introduction d'une telle aide qui permettra d'éviter une dégradation du parc locatif public au fur du temps.

Toutefois, nous proposons que cette participation financière à la rénovation soit également liée à la condition que le logement en question ne doit pas être vendu au ménage-occupant (et à tout autre acteur privé) pendant une certaine période.

Conclusion

La Chambre des salariés soutient la majoration des participations financières dont peuvent profiter les promoteurs publics qui s'engagent dans l'acquisition respectivement la réalisation de logements abordables, ainsi que l'introduction d'une nouvelle aide pour financer la rénovation et l'assainissement du parc locatif public et social.

Ensuite, notons d'abord que notre Chambre ne s'oppose pas de manière générale à une meilleure collaboration entre l'Etat et le secteur privé en matière de création de logements à coût modéré.

Toutefois, nous sommes fortement sceptiques quant à l'idée de verser des participations étatiques importantes aux promoteurs privés pour financer des logements qui seront, au plus tard après la fin de la durée de la convention, retirés du marché locatif abordable et loués respectivement vendus aux conditions du marché privé. Nous sommes d'avis que cette approche est incompatible avec l'idée de constituer un parc locatif social permanent et de taille croissante.

Par conséquent, au vu des nombreuses incertitudes qui persistent concernant notamment la convention à conclure entre les promoteurs privés et l'Etat et prise en compte des effets secondaires néfastes et non souhaitables qui risquent de se manifester, la Chambre des salariés rejette cet aspect central de la proposition de loi sous avis.

Notre Chambre se prononce plutôt en faveur d'une dynamisation poussée de la création de logements abordables par les institutions publiques. À cette fin, le législateur doit assurer auxdits promoteurs publics les moyens légaux et financiers pour acquérir le foncier nécessaire et pour développer rapidement un parc immobilier abordable qui est à la hauteur du défi.

Luxembourg, le 19 octobre 2021

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.