



AVIS

Avis III/23/2021

20 avril 2021

Pacte logement 2.0. - amendements

relatif aux

Amendements gouvernementaux au projet de loi n° 7648 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant

- a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,**
- b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes,**
- c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire**
- d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

Par lettre du 31 mars 2021, M. Henri Kox, ministre du Logement, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) le projet d'amendements sous rubrique.

1. Vu la crise imminente du logement qui menace actuellement la cohésion sociale dans notre pays et qui nécessite une intervention politique conséquente, ainsi qu'en raison du rôle crucial que le Pacte logement 2 pourrait potentiellement jouer dans la lutte contre ladite crise, la Chambre des salariés tient à donner son avis sur le projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 7648 relative au Pacte logement.

Ad Amendement 2

Paragraphe 2, alinéa 3, de l'article 29bis nouveau de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

2. Le paragraphe 2, alinéa 3, du nouvel article 29bis de la loi de 2004 est modifié de manière importante et cruciale. Ainsi, la part de la surface construite brute à réserver à la réalisation de logements abordables lorsque le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvre des fonds reclassés d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte a été fortement réduite de 30% à 20% pour des PAP supérieurs à 25 unités respectivement de 20% à 15% pour des PAP entre 10 et 25 unités.

3. Aux yeux de notre Chambre, ce nouvel article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3, constituait sans aucun doute un des points forts du projet initial. À l'époque, dans le cadre de notre avis, nous avons salué l'augmentation de la part de la surface brute à céder aux communes tout en signalant que les taux proposés nous semblent rester insuffisants pour constituer à court, voire à moyen terme un portefeuille immobilier locatif et publique d'une certaine « masse critique » qui permettra une intervention fructueuse de la main publique dans le marché immobilier.

4. Or, nous sommes au regret de constater qu'au vu des amendements proposés, contrairement à notre revendication, les taux ont été réduits davantage. Ainsi, selon les amendements, le reclassement d'une zone ne provoquera qu'une majoration de la part de la surface construite brute à dédier au logement abordable de 5 points de pourcentage (de 15% à 20% pour les PAP > 25 unités respectivement de 10% à 15% pour des PAP entre 10 et 25 unités). Le projet initial proposait un doublement des taux (de 15% à 30% respectivement de 10% à 20%).

5. Nous tenons également à signaler que cette modification est en contradiction avec un des objectifs principaux de l'ancien projet qui était la prise en compte de l'augmentation exorbitante de la valeur d'un terrain lors du reclassement en une zone mixte ou une zone d'habitation. L'augmentation du taux de la surface à céder à la main publique était proposée comme instrument pour prendre en compte et pour compenser cette hausse de la valeur marchande du foncier.

6. Ainsi, les auteurs du projet initial ont justifié l'introduction des taux majorés par le biais de l'article 29 bis et appliqués aux zones reclassés par la hausse considérable de la valeur du foncier qui résulte d'une telle opération : « *Dans une vue globale des choses, les auteurs donnent à considérer que le fait de classer des fonds en zone dédiée prioritairement à l'habitation, que ne l'étaient pas avant, entraîne une augmentation substantielle de la valeur pécuniaire (...)* »

7. Dans notre avis quant au projet initial, nous avons déjà évoqués que le taux de 30% respectivement 20% (les anciens taux) étaient dans aucun rapport aux plus-values excessives qu'un tel reclassement entraîne pour le propriétaire et que celui-ci ou un promoteur immobilier peuvent faire à travers la promotion de ce foncier.

8. Or, pire encore, l'amendement précité montre clairement que le principe évoqué ci-dessus a été de facto abandonné.

9. Une augmentation de 5% de la surface à céder n'est dans aucun rapport avec la multiplication de la valeur marchande qui résulte d'un reclassement en une zone dédiée principalement au logement ! En plus, cette réduction des taux limitera amplement les possibilités de la main publique de constituer un parc immobilier locatif d'une certaine masse critique et d'influencer l'évolution des loyers et des prix immobiliers sur les prochaines années.

10. Il s'agit d'un choix politique purement propriétaire qui risque de prolonger la crise du logement au détriment des ménages plus modestes. Logiquement, la Chambre des salariés rejette cet amendement absurde qui rendrait le Pacte logement 2 amplement moins efficace !

11. En plus, il est en nette contradiction avec les principes de transparence et de participation démocratique que cette modification importante et hautement politique ne soit pas commentée dans le projet d'amendements. En effet, notre Chambre constate avec fort regret le fait de ne pas mentionner, voire de cacher les modifications les plus sensibles et les plus controversées.

Paragraphe 4, alinéa 7, de l'article 29bis nouveau de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

12. La version initiale du projet de loi Pacte logement 2 prévoyait qu'à la fois la commune et l'Etat par le biais du ministre ayant le logement dans ses attributions pourraient renoncer à la cession des fonds dédiés à la construction de logements abordables.

13. Dans ce contexte, nous saluons que les auteurs aient repris une de nos revendications exprimées dans notre avis initial qui était l'instauration de l'obligation pour l'Etat de récupérer les logements abordables en cas de renonciation de la part de la commune respective.

14. Ainsi, le projet d'amendements propose la suppression du paragraphe 4, alinéa 7, de l'article 29bis et donc l'élimination du risque que les logements abordables soient finalement vendus respectivement loués une fois de plus sur le marché immobilier privé.

Paragraphe 5, alinéa 1 et 2, et paragraphe 6, alinéa 2, de l'article 29bis nouveau de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

15. Les amendements proposés aux alinéas précités provoquent un changement important des modalités et de la valeur de la cession des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante.

16. Le nouvel alinéa 2 du paragraphe 5 reprend du projet initial que la valeur de la cession des logements abordables (hors terrain) tient compte du prix de réalisation effectif de la construction.

17. Toutefois, il est proposé que les fonds (les terrains) réservés aux logements abordables soient cédés à la commune, respectivement à l'Etat par le biais du ministre ayant le logement dans ses attributions, sans que l'ancien propriétaire soit compensé de manière financière au sens stricte du terme. Le nouvel article 5, alinéa 2, statue que « *en contrepartie à ladite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent.* »

18. Si nous ne nous opposons à première vue pas intégralement à cette modification, nous tenons toutefois à faire quelques remarques importantes.

19. D'abord, nous remettons en question les motifs sous-jacents à cette modification qui sont avancés par les auteurs. Ainsi, les auteurs énoncent que cette modification reflète la décision « *d'opter pour un allègement de la charge financière pesant sur la main publique en vue de l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables par l'introduction d'une contrepartie visant à réduire l'impact financier de la prédite charge pour la main publique (...)* ».

20. Est-ce que cette réduction de la charge financière est véritablement la raison pour cette modification ? L'inaction d'une majorité des communes et de l'Etat dans la construction de logements abordables n'était jusqu'ici guère liée à des problèmes financiers et l'introduction de la version initiale du Pacte logement 2 n'aurait rien changé quant à ce fait. L'inaction des responsables politiques était principalement due à un manque de volonté politique de construire des logements abordables sur leurs territoires communaux. Au vu des subventions étatiques substantielles accordées pour la construction de logements abordables en combinaison avec les taux d'intérêt historiquement bas, il est assez hypocrite d'avancer des raisons de nature financière pour justifier les retards importants qui existent actuellement dans le domaine du logement abordable.

21. Or, l'exemple fictif (les analyses effectuées par les auteurs du présent amendement gouvernemental) exposé dans le commentaire de l'article, qui est supposé légitimer la fixation de la contrepartie précitée à 10% fait la lumière sur les raisons réelles sous-jacentes à cet amendement.

22. Ainsi, une des hypothèses principales à la base de l'exemple est le maintien d'une marge bénéficiaire visée par le promoteur immobilier de 25% ! Les auteurs argumentent donc littéralement que le degré d'utilisation du sol devrait être augmenté de 10% afin que la marge bénéficiaire des promoteurs de 25% soit protégée et garantie et que l'amendement ne génère « *des contraintes excessives d'ordre financier pour les propriétaires et promoteurs immobiliers concernés* ». (p.12)

23. Or, la marge bénéficiaire n'est pas une invariable et la protection à tout prix de cette marge ne fait sûrement pas partie des responsabilités des élus politiques. Une marge bénéficiaire peut augmenter en période de forte demande, elle peut diminuer en période d'un manque de demande, et, ce qui est le plus important, elle peut tout à fait baisser à la suite d'une intervention politique ciblée dans le marché immobilier privé. Pour le moment, ces marges ont atteint des niveaux historiques à cause de la forte demande exercée par des investisseurs-multipropriétaires. Or, il y a aucune raison de mener une politique dont l'objectif principal semble être le maintien de ces marges records. Il est tout à fait possible d'imaginer, voire de forcer des marges inférieures.

24. La protection à tout prix de l'impératif divin de la marge bénéficiaire de 25% est non seulement un non-sens absolu, mais témoigne également d'un choix politique qui favorise la conservation de la marge des promoteurs au détriment d'une politique du logement interventionniste, courageuse et conséquente.

25. Si on veut vraiment diminuer l'incidence foncière dans la création de logements abordables (et de logements en général), il existe nombreuses autres réformes plus conséquentes qui ont été avancées à maintes reprises par différentes institutions (augmentation de l'imposition du foncier retenu, etc..).

26. Pire encore, les auteurs exposent que cette modification était nécessaire afin de garantir « *à l'initiateur d'un plan d'aménagement particulier que ses droits ayant trait à la propriété privée soient sauvegardés à l'occasion de la cession prévue par l'article 29 bis ainsi amendé.* » Or, en effet, cette modification ne garantit nullement le droit à la propriété vu que le propriétaire devra toujours céder une

partie de son terrain. Ce n'est en fait que son bénéficiaire qui sera garanti grâce à l'augmentation du degré d'utilisation du sol. Ainsi, mentionner une fois de plus le sacrosaint droit à la propriété afin de légitimer une vue économique et sociétale hautement propriétaire et néolibérale est dans ce contexte totalement hors sujet. **Les auteurs ne devraient pas parler d'un droit à la propriété, mais plutôt d'un droit à la marge bénéficiaire exorbitante !¹ C'est d'ailleurs le même choix politique qui est responsable pour le régime fiscal anachronique en matière de logement qui stimule actuellement la flambée des prix immobiliers et des loyers !**

27. Si cet amendement semble être, à première vue, « win-win » pour les deux parties, force est de constater qu'il reflète en réalité rien d'autre que le refus des responsables politiques d'intervenir plus massivement dans le marché immobilier privé. Les très faibles taux avancés par les auteurs en matière de surface construite à céder à la main publique (et donc le projet peu ambitieux en général) limitent d'une certaine façon l'effet néfaste immédiat dudit choix politique. Toutefois, nous tenons à signaler que le maintien d'une telle approche élimine de facto toute possibilité de mener une politique de logement plus conséquente au futur.

28. En effet, ce choix politique rend presque inexistante la marge de manœuvre en vue de futures augmentations des taux à céder en faveur de la main publique, voire à dédier au logement abordable (des taux amplement plus élevés sont facilement envisageables et d'ailleurs déjà pratiqués dans des villes européennes comme par exemple à Vienne) vu qu'il n'est pas possible de compenser les promoteurs infiniment par le biais d'une augmentation du degré d'utilisation du sol. La compensation intégrale des promoteurs et la garantie d'une marge bénéficiaire de 25% est donc tout simplement contradictoire à l'augmentation conséquente de la part de logements abordables et à l'intervention de la main publique dans l'évolution future du marché du logement (et ainsi en contradiction avec la vision du Pacte logement 2).

29. De cette manière, on n'arrivera jamais à lutter contre cette crise !

Conclusion

30. D'abord, la Chambre des salariés salue le fait que les auteurs aient décidé d'introduire l'obligation pour l'Etat de récupérer les logements abordables dans le cas d'une renonciation de la commune responsable. Ceci élimine le risque que les objets concernés soient vendus respectivement loués une fois de plus sur le marché immobilier privé.

31. Cependant, nous regrettons que ne soit toujours pas fixé qu'un certain pourcentage minimal des logements abordables cédés à la main publique devra obligatoirement être exclu de la vente et loué à loyer abordable afin de constituer ainsi un parc locatif municipal (respectivement publique) permanent et durable.

32. Par la suite, notre Chambre rejette avec véhémence la modification de l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3, exposée ci-dessus.

33. En plus, nous nous opposons au primat de la marge bénéficiaire exorbitante des propriétaires fonciers, voire des promoteurs immobiliers sur toute autre finalité économique et sociale. Les amendements aux paragraphes 2, 5 et 6 de l'article 29bis nouvel, discutés ci-

¹ D'ailleurs, cette remarque s'applique également à l'Amendement 3 qui propose une majoration de la compensation des promoteurs privés lors de la cession de logements abordables construits dans une zone qui tombe sous les dispositions de l'article 11 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

dessus, nous éloignent à moyen terme davantage du changement réel de paradigme qui sera indispensable afin de lutter efficacement contre la crise du logement.

Luxembourg, le 20 avril 2021

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.