Stratégie en matière de Logement

Propositions de la

Chambre des Métiers

13 mars 2019

CHAMBRE
DES METIERS
Luxembourg

1. Formaliser la stratégie en matière de logement

1.1. Défis actuels[1]

- Absence de définitions normées → interprétations divergentes → difficile de mettre en place une politique coordonnée
- Pas d'inventaire exhaustif des logements sociaux locatifs (aspect offre)
- Pas d'outils pour quantifier les besoins actuels → grande divergence dans les estimations (Ministère du Logement : 2.700 en 2017 contre Caritas : 30.000)
- Pas de projections des besoins futurs

1.2. Définition de concepts

1.2.1. Logement social

Type de logement :

Locatif

Groupe-cible :

Ménages à (très) bas revenus qui ne peuvent s'offrir un logement à coût modéré

Constructeur :

Promoteurs publics (Fonds du Logement, SNHBM, communes)

1.2.2. Logement à coût modéré

Type de logement :

Locatif et vente avec une large priorisation du locatif

Groupe-cible :

Locatif - ménages dont les revenus sont :

- trop élevés pour pouvoir bénéficier d'un logement social
- trop faibles pour louer un logement sur le marché privé

Vente - ménages dont les revenus sont :

- trop faibles pour acquérir un logement sur le marché privé

Constructeur :

Promoteurs publics (Fonds du Logement, SNHBM, communes)

Promoteurs privés

1.3. Mise en œuvre d'outils de pilotage

Rapport spécial de la Cour des Comptes a révélé des insuffisances à ce niveau

- Meilleur recensement de l'offre et des besoins
  - ♦ Recensement de l'offre actuelle et future
    - – Base de données du stock de logements, comprenant les logements sociaux / à coût modéré actuels + les logements à créer (projets en planification selon les stades d'avancement, réserves foncières)

[1] Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux ; Cours des Comptes ; p. 20

- ♦ Recensement de la demande actuelle et future
  - – Se doter d'un outil de prévision de la demande sur base des fondamentaux (croissance économique, évolution démographique, taille des ménages, taux d'intérêt, …)
- ♦ Confrontation de l'offre et de la demande actuelle + future ⟶ surveillance du « gap »

- Construction d'ensembles : suivi budgétaire + état d'avancement pour chaque type de logement subventionné + chaque type de promoteur
- Suivi permanent de l'efficacité des mesures politiques mises en oeuvre

2. Stratégie « Logement »

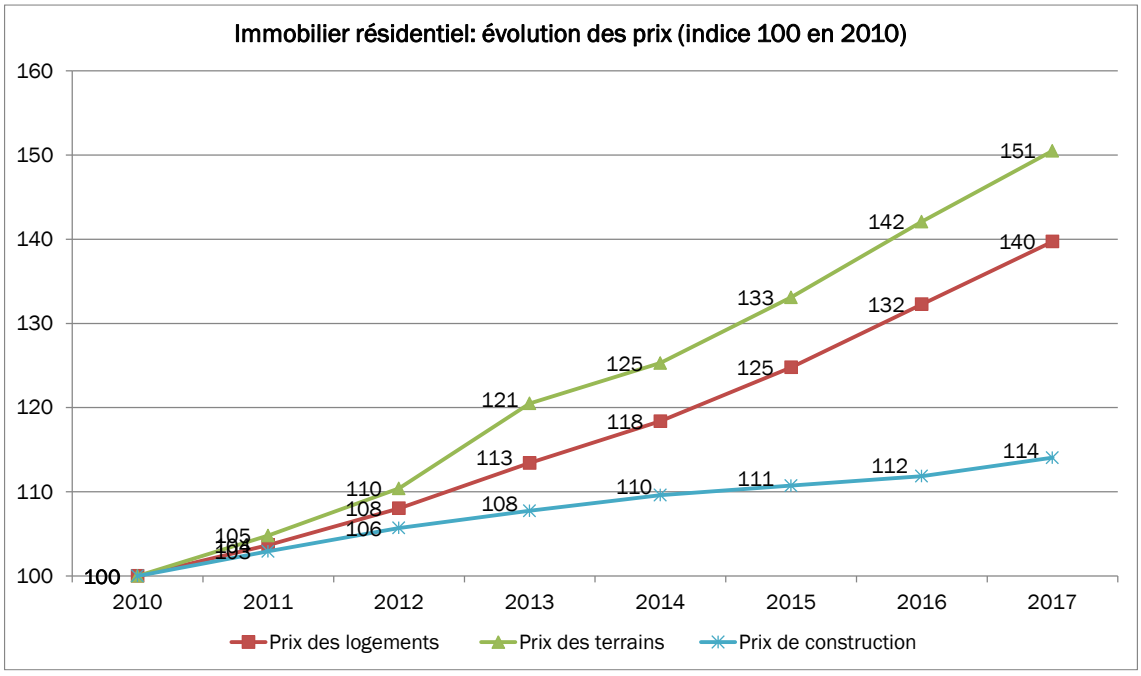
2.1. Objectif

Offrir un logement décent à la population

2.2. Contenu de la stratégie

- Augmenter l'offre de logements en général
- Augmenter l'offre de logements sociaux / à coût modéré en particulier [logement social locatif : 1,2% du parc immobilier en 2017][2]
- Mobiliser le foncier

… tout en veillant au respect des principes de l'aménagement du territoire (PDAT)



[2] 2.904 logements sociaux locatifs (Rapport spécial CdC) / 233.675 logements (STATEC)

2.3. « Véhicules » destinés à augmenter l'offre de logements sociaux / à coût modéré

- **Programme de construction d'ensembles**
  - ♦ augmenter le stock de logements sociaux / à coût modéré
    - – augmenter la production des promoteurs publics (objectif SNHBM : 250 unités / an[3], formaliser stratégie du Fonds + prévoir indicateurs de performance), y compris des communes (incitatifs + conseil)
    - – impliquer davantage le secteur privé (cf ci-dessous)
    - – éviter la perte du statut de logement social / à coût modéré (appliquer systématiquement droit de préemption + plafonnement des prix en cas de vente)
  - ♦ mettre l'accent sur le locatif
    - – dernier programme, approuvé par le Conseil de Gouvernement le 19/12/2018 : 51% de logements destinés à la vente
  - ♦ impliquer davantage le secteur privé (recommandation Cour des Comptes[4])
    - – aucune convention signée en vue de la réalisation de logements subventionnés destinés à la location ou la vente[5] (uniquement logements pour étudiants)
    - – mettre les promoteurs publics et privés sur un pied d'égalité en matière d'aides étatiques (modifier loi du 25/02/1979 concernant l'aide au logement, à savoir :
      1. participation de l'Etat à l'acquisition de terrains (art.22) : max 50% en cas de subvention
      2. participation de l'Etat à la construction, acquisition, rénovation et assainissement de logements destinés à être loués (art. 27) : max 70/75% selon les cas
- **Plan sectoriel « logement »**
  - ♦ PSL plus ambitieux : intégrer nouveaux terrains dans PAG (cf ci-dessous)
- **Pacte logement 2.0** avec les communes
  - ♦ Conditionner l'attribution de la contribution étatique à :
    - – l'application de certaines mesures (taxes, « Baulandverträge », etc)
    - – la réalisation de logements sociaux locatifs (pas prévus par les conventions actuelles[6]) → quotas de logements sociaux dans les communes
  - ♦ Inciter les communes à construire → augmenter la subvention étatique perçue comme insuffisante[7] et leur fournir une assistance technique
  - ♦ Prévoir incitatif pour la création de logements sur « Baulücken »

[3] Débat de consultation – Document de synthèse ; Ministère du Logement (21/09/2017) ; p 47

[4] Rapport spécial CdC p 74

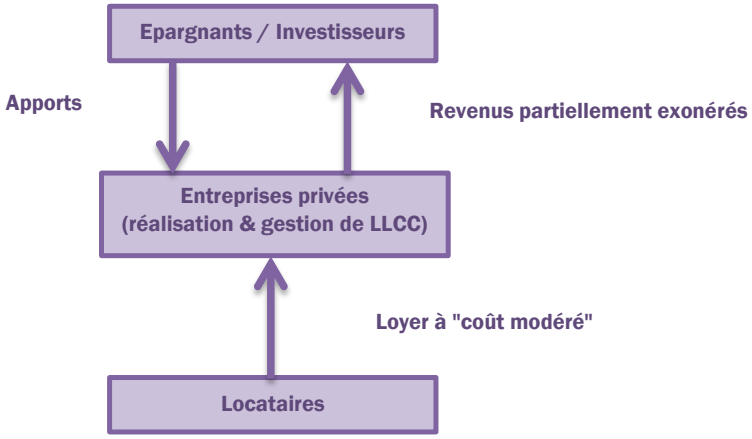
[5] Rapport spécial CdC p 73

[6] Rapport spécial CdC 67

[7] Rapport spécial CdC 31 + 75

- **10% de logements à coût modéré** pour lotissements > 25 logements[8]
  - Prévoir que promoteurs privés bénéficient des subventions au titre de la loi du 25/02/1979
  - *Programme gouvernemental* : 10% resp. 30% de la surface à réserver à la réalisation de logements à coût modéré → réaménagement en poursuivant l'objectif de :
    - simplification des procédures
    - application unifiée au niveau national
    - création supplémentaire de terrains de construction publics
    - renforcement du principe de l'égalité devant la loi.
  - Quid des modalités concrètes ?
- Impliquer davantage le secteur privé : trouver de **nouveaux modèles** de financement
  - associer le secteur privé à la réalisation de logements locatifs à coût modéré et prévoir des sources de financement alternatives
  - faire appel aux épargnants et investisseurs pour collecter des fonds
  - fonds seraient utilisés par des entreprises privées pour réaliser des logements locatifs à coût modéré
  - logements, gérés par les mêmes entreprises, pourraient être attribués à des ménages selon des critères à définir par les communes

Modèle de financement des logements locatifs à coût modéré (LLCC)



  - Vu le rendement brut peu élevé → introduire des incitatifs fiscaux (p. ex. : exonération partielle des revenus générés)
  - Avantages de cet instrument :
    - Les locataires trouveront un logement à loyer modéré.
    - Les épargnants / investisseurs investissent dans des projets à vocation sociale

[8] Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

- L'Etat pourra réduire la pénurie de logements abordables. Le déchet fiscal généré doit être mis en relation avec les moyens budgétaires supplémentaires que l'Etat aurait dû octroyer aux promoteurs publics pour créer le même nombre de logements
- Le secteur de la construction pourra stabiliser, voire accroître son activité

♦ *Programme gouvernemental :*

- viabilisation de projets d'envergure → analyse concernant l'association de personnes physiques au financement du parc immobilier de location à coût modéré (mise en place d'un fonds spécial à rendement garanti mais modeste)
- quid des acteurs réalisant ces projets ? Exclusivement des promoteurs publics ?
- mesure complémentaire à la mise en place d'un comité chargé de l'acquisition de terrains, financés au travers d'un fonds dédié, alimenté par le budget de l'Etat ?

2.4. Instruments « facilitateurs »

Augmenter la densité du bâti

- Communes devraient augmenter, dans les quartiers où il s'avère approprié, la densité du bâti en revoyant par exemple les hauteurs maxima constructibles
- Etudier les différentes possibilités : ajouter des étages sur des immeubles existants, promouvoir la construction de « tours », ériger de nouveaux quartiers, etc[9]
- Réaliser des projets-pilotes pour vaincre les réticences des citoyens face à une augmentation de la densité (projet OAI – CdM)
- *Programme gouvernemental* : services compétents de l'aménagement communal seront chargés d'analyser les possibilités de l'augmentation de la densité des constructions

Mobiliser les terrains à bâtir

- Effet positif non seulement sur le logement subventionné, mais également sur le marché privé
- <u>Mesures incitatives</u>
  - ♦ Introduire une moindre imposition de la plus-value de cession de terrains (mesure temporaire)
    - réalisée sur la période du 01/07/2016 – 31/12/2018
    - dresser le bilan pour évaluer cette mesure
  - ♦ Etendre les périmètres d'agglomération (de façon ponctuelle) ?
    - à plus long terme, potentiel foncier théorique à l'intérieur des périmètres d'agglomération des communes paraît insuffisant face à la demande

[9] Zeit online ; « Wohnungsbau Höher, schneller, grösser »; (28/12/2018)

- même si on part de l'hypothèse irréaliste que l'ensemble du potentiel sera mobilisé jusqu'en 2030 : demande 78.000 logements[10] ↔ offre 70.000 → déficit de 8.000 logements (sans considérer un retard historique)
- par ailleurs : plupart des terrains actuellement dans le périmètre appartiennent à des particuliers → difficile de les mobiliser (à CT/MT)
- seulement 941 ha sur 2.846 ha correspondent à des « Baulücken », ils sont donc mobilisables à CT ; 386 ha se trouvent en zones d'aménagement différent, et ne sont donc mobilisables qu'à long terme

♦ Mettre en œuvre les contrats d'aménagement (« Baulandverträge »)

- *Programme gouvernemental* : PL amendé et complété par l'introduction d'une taxe sur la création de la valeur ajoutée (« Wertschöpfungssteuer ») + dispositions renforçant les moyens contraignants de construction effective sur les terrains
- CdM : approuve les moyens contraignants de construction effective (lacune du projet initial)
- Quid de la taxe ? Modalités ? Assiette ? Taux ? Risque de double imposition après la réforme de l'impôt foncier ?

♦ Mobiliser les «Baulücken»

- Rapport spécial de la Cour des Comptes : « le programme national « Baulücken », présenté en 2015, peine à produire les effets escomptés, à savoir la mobilisation de terrains constructibles. […] »
- CdM : prévoir participation active des communes à travers des incitations dans le cadre du Pacte logement 2.0

• <u>Mesures coercitives</u>

♦ Introduire des taxes sur la rétention de terrains

- Loi « pacte logement » prévoit «taxe communale spécifique sur certains immeubles» (2 volets : taxe communale spécifique d'inoccupation + taxe de non-affectation à la construction de certains immeubles) → peu de succès :
  1. réformer le « Pacte Logement » subordonner la contribution financière étatique à l'introduction de taxes sur la rétention de terrains
  2. introduire une telle taxe au niveau national
  3. Programme gouvernemental : réforme de l'impôt foncier → occasion de remplacer + simplifier le système des 2 taxes précitées
- Quid des modalités concrètes ?

♦ Reclasser des terrains

- reclasser terrains à bâtir si les propriétaires s'opposent à une urbanisation
- instrument prévu par RGD 08/03/2017 concernant le contenu du PAG : «zones d'urbanisation prioritaire».

[10] Hypothèse : besoin de 6.500 logements/an en moyenne

- Zone comporte des fonds destinés à être urbanisés (endéans max. 12 ans). Si pas de PAP mis en exécution → terrains = « zones d'aménagement différé »
- CdM : mesure se justifie, propriétaire cédant son terrain au prix du marché

- Mettre en vigueur un plan sectoriel «logement» plus ambitieux[11]
  - PSL plus ambitieux : y inclure des surfaces nouvelles à intégrer dans les PAG + prévoir obligatoirement 30% de logements locatifs sociaux. Critiques concernant 2e mouture PSL :
    1. beaucoup de sites d'ores et déjà été repris dans les PAG (terrains sont constructibles même en l'absence du PSL)
    2. certains projets sont déjà au stade de planification avancée (p ex. « Nei Schmelz » à Dudelange et « Wunnen mat der Wooltz »)
    3. autres projets prévus : on se demande quand et dans quelle mesure ils seront réalisés en l'absence d'un phasage prévu par le PSL (p. ex. « Crassier et Lentille Terres Rouges » à Esch-sur-Alzette, classé « secteur à études » dans le PAG)

Simplifier les procédures administratives et améliorer la guidance des acteurs

- Plateforme de concertation (PAP) de la cellule d'évaluation :
  - formaliser et systématiser son intervention & lui conférer les moyens appropriés
  - optimiser son fonctionnement
  - *Programme gouvernemental* : le mode de fonctionnement et les moyens mis en place de la « Cellule de facilitation urbanisme et environnement » et de la « plateforme PAP » seront renforcés
- Principe du « once for all » en matière de demande d'autorisation de bâtir
  - demandeur d'une autorisation de construire, une fois le PAP approuvé par le Ministre, bénéficie d'une sécurité juridique : décision ne peut plus être remise en question au motif d'aspects qui auraient été omis d'analyser avant

Renforcer les incitatifs financiers

<u>Communes</u>

- Pacte logement 2.0
- Fonds de dotation globale des communes : subvention de 1.500 € / logement social serait insuffisante aux yeux des communes[12]

<u>Secteur privé</u>

Ouverture au niveau de la loi de 1979

<u>Gestion locative sociale</u>

Revoir des limites perçues comme contraignantes (10€/m2 pour participation aux frais de gestion)

[11] Avis de la Chambre des Métiers « Les plans directeurs sectoriels 2018 : l'Artisanat ponctuellement satisfait » ; 6 septembre 2018

[12] Rapport spécial CdC 74

Autres mesures

Promouvoir la colocation, sous-location (prévu par programme gouvernemental)

Aides individuelles

Aides doivent être bien ciblées (critères sociaux et / ou environnementaux), sinon :

- Effet inflationniste sur les prix des logements
- Effet d'aubaine
- Coût budgétaire important (si attribution à une population large), alors que les moyens auraient pu être utilisés de manière plus efficiente

Luxembourg, le 13 mars 2019