

Construction de logements publics

Depuis début 2016 dei Lénk est en campagne pour lutter contre la pénurie de logements abordables au Luxembourg. Nous avons développé plusieurs propositions concrètes pour améliorer la situation en nous basant sur trois constats majeurs :

- 1) Le logement est massivement dominé par la propriété privée. Le contexte actuel, marqué par une forte croissance économique et démographique, favorise la spéculation immobilière, c'est-à-dire la rétention de terrains et en vue d'une rentabilité future à la fois élevée et certaine. L'Etat et les communes disposent pourtant de certains instruments pour mobiliser des terrains en propriété privée et même pour les exproprier, mais ces outils ne sont que très rarement utilisés. Cela est notamment dû au fait que, contrairement à ce qui est communément accepté dans d'autres États européens, la construction de logements n'est pas reconnue comme cause d'utilité publique justifiant une procédure d'expropriation. A cause de la rareté de terrains disponibles et de l'importante demande foncière, les investissements les plus rentables se font normalement dans le secteur de la construction de bureaux, qui génèrent des loyers encore plus importants.
- 2) Ni l'Etat, avec ses promoteurs publics, ni les communes ne construisent assez de logements abordables et sont généralement trop passifs sur le marché du logement. Même si certains instruments pour mobiliser des terrains sont intéressants en théorie, ils ne sont que très rarement utilisés. Ainsi l'Etat et les communes ne construisent qu'une petite fraction du besoin en logements supplémentaires par an et n'ont donc aucune influence sur l'envolée des prix. L'Etat ne soutient pas non plus de façon cohérente les projets pour le partage de logements développés par des acteurs de la société civile.
- 3) Les locataires ne sont pas assez protégés. Malgré la limitation des loyers inscrite dans la loi sur le bail à loyer, beaucoup de loyers sont beaucoup trop élevés par rapport au capital investi. Les locataires ont certes le droit de saisir la commission communale des loyers en cas de doute, mais ces commissions n'ont pas assez de pouvoirs et ne fonctionnent pas toujours. Par ailleurs, le niveau moyen des loyers par quartier ou village n'est pas recensé, ce qui complique la recherche d'un logement à coût opportun. Enfin les locataires sont les acteurs les plus faibles sur un marché onéreux et extrêmement concurrentiel. Par conséquent, ce sont habituellement les locataires qui doivent prendre en charge les frais d'agence lors d'une entremise d'un logement ce qui alourdit encore plus la facture pour le logement.

Nous avons développé des propositions concrètes pour ces trois champs d'action. Nous avons proposé un système de soutien, puis de taxation et d'expropriation (temporaire) pour les logements non-occupés et les terrains laissés en friche. Nous avons édité une brochure d'information destinée prioritairement aux locataires. Nous avons proposé un renforcement des commissions communales de loyer et la création d'une commission nationale avec plus de pouvoirs. Nous avons rédigé une proposition de loi demandant la prise en charge des frais d'agence par le donneur d'ordre (souvent

le propriétaire) et la baisse du montant de la garantie locative maximale.

Nous avons également lancé l'idée d'une augmentation de la construction de logements publics à l'aide de capitaux du fonds de compensation. Cette idée n'a jusqu'à présent pas été développée dans le détail.

Adaptation de la politique de financement du Fonds de Compensation

La réserve du Fonds de compensation (FDC) s'élève actuellement à plus de 18 milliards d'euro. Ces réserves sont pour la plus grande partie investies sur les marchés financiers internationaux à travers des organismes de placements collectifs (OPC) dans des obligations (54 %) et des actions (32,5 %). Seule une partie infime de cette somme, à savoir 5 % (soit 800 millions d'euros), est destinée aux investissements dans le marché immobilier luxembourgeois. De surcroît, la moitié de ces fonds ne sont actuellement pas mobilisés, tandis que ceux qui le sont ne sont pas placés dans l'immobilier résidentiel, mais dans des immeubles commerciaux (projets au Kirchberg et au Boulevard Royal) ou des surfaces de bureaux (nouveau siège de la Sécurité Sociale).

La politique de financement du Fonds de Compensation est régie par un taux de rendement cible minimum fixé à 3,8 %. Cela veut dire que les investissements réalisés par le FDC et à travers les OPC se font en premier lieu sur base du rendement potentiellement réalisable (en tenant compte d'une répartition du risque). Par conséquent la prise en compte d'un développement durable et équitable ne figure pas parmi les premières priorités de la stratégie d'investissement. Cet accent sur la rentabilité maximum explique la présence dans le portefeuille du FDC de dizaines de multinationales des énergies fossiles et avec des activités irresponsables d'un point de vue social et écologique. Ceci est d'autant plus problématique parce que le Luxembourg contribue ainsi – en tant que partie contractante de conventions internationales visant la défense des droits humains et sociaux et la protection du climat – au financement d'activités commerciales qui sont en opposition à ces principes.

déi Lénk est d'avis que la politique du FDC ne devrait pas uniquement être dominée par la recherche d'un rendement maximum. La stratégie d'investissement devrait tenir compte :

- 1) de la cohérence des politiques : la stratégie du FDC doit respecter les engagements pris par le Luxembourg en matière de protection des droits humains et du climat ;
- 2) des besoins de l'économie locale et régionale : les objectifs de la politique de financement devraient inclure la poursuite de la création de synergies et le développement du potentiel économique local et régional (Grande-Région), notamment dans la construction de logements publics, dans le développement des énergies renouvelables ou encore dans des PME.

Financement du logement public par le FDC à travers un *Service Public de l'Habitat* à créer

Nous proposons la création d'un établissement public avec les attributions suivantes :

- 1. Coordination de la politique du logement** : Il n'existe actuellement pas d'acteur qui puisse organiser une planification efficace de la construction de logements publics en conformité avec les grandes lignes de l'aménagement du territoire (plan directeur, plans sectoriels, pacte logement) et selon les besoins réels en logements. Le Ministère avec sa dizaine de fonctionnaires n'a pas les moyens nécessaires pour le faire et les deux promoteurs

publics existants se concentrent avant tout sur leur mission principale, c'est-à-dire la création/rénovation de logements et de nouveaux quartiers, ainsi que sur la mise en location et/ou la vente de ses logements. En plus, le Ministère ne pourra pas prendre en charge le tiers-financement.

2. Conception de nouveaux concepts urbanistiques durables.

3. Financement des projets des promoteurs publics et des communes, ainsi que des projets d'assainissement énergétique de particuliers : Le nouveau service serait en charge du rassemblement des fonds nécessaires à la construction de logements publics. Quatre sources de financement :

- a. Des prêts et/ou des participations au capital par le FDC (à définir selon les besoins et la stratégie du Fonds, p.ex. en matière de rentabilité).
- b. Des fonds européens. Un établissement public a la possibilité de se faire financer par des fonds du EFSI (Plan Juncker) et par d'autres instruments de la BEI (ELENA, JESSICA etc.).
- c. Des fonds publics du budget de l'Etat.
- d. Eventuellement des prêts avec des taux d'intérêt opportuns auprès de banques privées afin de diversifier le financement (p.ex. les échéances des remboursements)

Le nouveau service devrait ainsi développer une stratégie de financement afin de lui permettre d'assurer le taux de rentabilité demandé par le FDC (tout en sachant qu'une politique du logement durable et socialement responsable pourra pérenniser notre système de pension à long terme).

Quels seraient les objectifs directs de cette politique de financement ?

- 1) La création de logements publics à coût abordable dans les régions et villes prioritaires par un financement public.
- 2) Retirer la construction et l'assainissement énergétique de logements des dynamiques du marché et des modes de financements privés (banques privées) et permettre la conception de formules de financement qui tiennent compte d'aspects sociaux et écologiques.
- 3) Accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier à l'aide d'une sensibilisation accrue des ménages, d'un échelonnement social du remboursement et d'un suivi professionnel gratuit afin de protéger le climat et de combattre la précarité énergétique.

Quels seraient les effets indirects de ce nouveau dispositif ?

- 1) Une sensibilisation renforcée de la population concernant la nécessité de protéger le climat et l'augmentation de la sobriété énergétique via la mise en place d'un dispositif important et la communication y relative de la part des acteurs publics (ministère, communes etc.).
- 2) La création d'emplois durables dans le secteur de l'artisanat et de la construction et le renforcement d'une économie circulaire au niveau local et régional.
- 3) La revalorisation des emplois dans l'artisanat et de la formation professionnelle.

Construction de logements locatifs publics

- 1) Le nouveau service public établi ensemble avec le Ministère et sur base des données sur les besoins en logements (Observatoire de l'Habitat p.ex.) et des outils de l'aménagement du territoire un plan quinquennal de construction de logements locatifs publics et définit ses besoins en financement.
- 2) Le gros du capital de base provient du FDC (soit via des prêts ou des participations au

capital, soit les deux). Le SPH demande des subventions au niveau européen. Le SPH pourra également contracter des prêts sur le marché privé. Actuellement les communes font des prêts individuels, mais le SPH pourraient probablement obtenir des conditions plus intéressantes (taux d'intérêt etc.).

- 3) Le SPH propose des formules de financement aux communes et promoteurs publics sur base des projets présentés. Ces projets doivent respecter les principes de l'aménagement du territoire et des plans sectoriels ainsi que les standards les plus récents en matière d'efficacité énergétique et de conception urbanistique. Le SPH pourra également impulser des projets. Les formules de financement pourront être diversifiées (p. ex. en fonction des locataires ciblés, de critères écologiques etc.) mais doivent permettre au SPH de rembourser les prêts et au mieux les taux d'intérêts demandés par le FDC (respectivement le dividende demandé par le FDC).
- 4) Etant donné que l'Etat prend en charge une partie des coûts de la construction (pacte logement, loi sur les aides au logement de 1979...) pour certains types de logements et que les communes percevront des loyers pour tous leurs logements loués, les communes n'ont pas de problème pour rembourser les prêts au SPH.
- 5) La plupart des terrains à bâtir n'appartiennent pas aux communes. Cela veut dire qu'il faut introduire des instruments permettant aux communes ou à l'Etat (via le SPH p.ex.) d'acquérir ou – dans certain cas – exproprier des terrains pour la construction d'ensembles. Nous avons proposé l'introduction d'une taxe sur la plus-value qui interviendrait lors du reclassement de terrains qui permettrait aux communes de devenir des acteurs avec une vraie capacité d'agir sur le marché foncier.
- 6) Après quelques années un capital de roulement aura été formé (à travers les remboursements des communes et des promoteurs publics) et le SPH n'aura éventuellement plus besoin d'une recapitalisation régulière (ou de prêts) pour financer ses projets.

Assainissement énergétique

Une partie du capital à disposition du SPH pourra être investie dans l'assainissement énergétique de bâtiments résidentiels de particuliers.

La COP21 et ensuite l'UE (paquet climat-énergie 2020 et 2030) ont fixé des objectifs en matière de réduction d'émissions à effet de serre et d'augmentation de l'efficacité/sobriété énergétique. Ainsi l'efficacité énergétique figure parmi les grands objectifs de l'UE et les programmes de subventionnement de la BEI p. ex. sont nombreux dans ce domaine. Beaucoup de projets subventionnés par la BEI en matière de rénovation énergétique de bâtiments résidentiels existent déjà dans nos pays voisins, p. ex. en France (Picardie). Le gouvernement a introduit un dispositif en la matière – la banque climatique – que nous avons critiqué pour plusieurs raisons : financement privé et l'Etat prend en charge les intérêts (et finance les banques privées), accès limité, une administration pas outillée pour traiter beaucoup de demandes, pas d'objectifs en matière de climat, pas de visibilité, pas assez de critères sociaux. (<http://www.dei-lenk.lu/klimabank-zum-scheitern-verurteilt/>)

Si pour une raison ou une autre le SPH ne pourra pas rembourser l'intégralité des prêts + taux d'intérêts accordés par le FDC, l'Etat et les fonds européens pourront combler ce montant. Nous estimons qu'il vaut mieux créer des logements abordables et durables et soutenir l'assainissement énergétique de bâtiments résidentiels et ainsi s'attaquer aux raisons structurelles de la précarité liée au logement que de financer un dispositif d'allocations qui souvent n'est pas suffisant ou adapté pour améliorer la situation des ménages concernés (p.ex. subvention loyer)

Déroulement d'un projet d'assainissement

- A) Un ménage propriétaire qui voudrait faire réaliser un assainissement énergétique de son logement entre en contact avec sa commune ou directement avec le SPH. (il serait opportun d'intégrer la commune dès le début et de l'associer au SPH. La commune (l'office social) connaît la situation sociale des habitants et peut identifier les ménages qui p. ex. ont des problèmes à régler leurs factures d'énergie. Les communes pourraient aborder ses ménages et proposer une rénovation et une formule de financement adaptée et ainsi mener une politique sociale proactive)
- B) Un audit énergétique gratuit sera ensuite réalisé par un conseiller énergétique. Ce conseiller accompagnera le projet jusqu'à la fin.
- C) Le conseiller énergétique établit ensuite un projet avec les interventions et rénovations conseillées/nécessaires ainsi que les économies réalisables et propose un financement adapté* aux capacités financières du ménage.
- D) Si le ménage accepte le projet, le SPH prend en charge la gestion du chantier et propose des entreprises artisanales dans la commune ou dans la région.
- E) A la fin du projet, le conseiller énergétique réalise un nouvel audit. Le plan de remboursement du prêt est éventuellement adapté en fonction des économies réellement réalisées.

* Le plan de financement dépend de la situation financière du ménage.

A) Un ménage qui dispose d'un revenu au-dessus d'un certain seuil rembourse le prêt avec un taux d'intérêt à définir par le SPH. Même si ce taux peut être supérieur au taux du marché, beaucoup de ménages seraient probablement prêts à accepter un petit coût supplémentaire pour avoir un suivi sérieux et un chantier efficace en échange.

B) Un ménage qui dispose d'un revenu en-dessous d'un certain seuil a droit à un remboursement échelonné selon des critères liées au revenu, au nombre de personnes dans le ménage etc. Ce ménage peut rembourser un montant par mois qui équivaut à l'économie réalisée en matière de coûts énergétiques par mois, ou même moins, si le revenu de situe en-dessous du seuil de pauvreté.

Exemple : Un ménage a un coût énergétique de 200€ par mois et peut réaliser des économies à hauteur de 120€ à l'aide d'un investissement dans un assainissement à hauteur de 50.000€. Ce ménage peut rembourser un maximum de 1440€ par an sans que son revenu disponible baisse. Après 25 ans, ce ménage aura remboursé 36.000€. Le montant restant sera pris en charge par l'office social ou par l'Etat.

Dans tous les cas de figure, le propriétaire qui vend son logement devra entièrement rembourser son prêt endéans un certain délai.

Impact pour les loyers

Un propriétaire a le droit d'augmenter le loyer si des travaux de rénovation/d'assainissement ont été réalisés dans le logement loué, mais uniquement sous condition que le loyer annuel demandé ne dépasse pas un montant égal à 5% du capital investi.

Afin d'éviter des abus aux frais du locataire lors d'un assainissement énergétique, nous proposons que

- 1) de façon générale, le capital investi est identifié et figure toujours sur les contrats de bail ce qui permettrait au locataire de savoir si le loyer est adéquat ou non.
- 2) si le propriétaire augmente le loyer après un assainissement énergétique, les aides et subventions obtenus par l'Etat devront être soustraits du nouveau capital investi.
- 3) l'augmentation du loyer ne devra pas dépasser le montant de l'économie réalisée en matière de coûts énergétiques par mois.