

Rapport spécial de la Cour des comptes sur la réalisation de logements sociaux

Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

(2 décembre 2019)

1. Introduction et travaux de la commission parlementaire

Les représentants de la Cour des comptes ont présenté leur rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en date du 28 janvier 2019.

La Commission a procédé à un premier échange de vues en date du 28 janvier 2019 et a ultérieurement désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur.

Suite à la réunion du 27 juin 2019, M. le rapporteur a transmis aux membres de la Commission une note juxtaposant les constatations et recommandations de la Cour aux réponses présentées par le Ministère du Logement.

Lors de la réunion du 1^{er} juillet 2019, la Commission a pu s'échanger avec Mme Sam Tanson, Ministre du Logement.

Le 16 juillet 2019, la commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de convoquer d'autres membres du gouvernement.

Le 30 septembre 2019, M. le Rapporteur Mars Di Bartolomeo a présenté un avant-projet de son rapport aux membres de la commission. Les membres de la commission l'ont discuté et adapté.

Le présent rapport a été approuvé au cours de la réunion du 2 décembre 2019.

2. Le rapport spécial de la Cour des comptes

La Cour des comptes avait prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2017 un contrôle portant sur la réalisation de logements sociaux. L'évaluation de la Cour a porté sur les moyens prévus pour la réalisation de logements sociaux.

Dans son rapport, la Cour a examiné :

- Si les moyens mis en œuvre sont adéquats pour atteindre un niveau suffisant de logements sociaux ;
- Si les moyens mis en œuvre sont adaptés afin de favoriser la mobilisation de terrains à bâtir destinés à la réalisation de logements sociaux ;

- Si les moyens mis en œuvre sont adaptés en vue de l'accélération de la réalisation de logements sociaux.

Pour ce faire, la Cour a identifié quatre volets majeurs, à savoir

- la définition de la notion du logement social,
- les besoins en matière de logement social,
- le programme de construction d'ensembles et
- les autres mesures et instruments en matière de logements sociaux.

La période de contrôle devait, selon la Cour, couvrir notamment les années 2008 à 2017.

Considérations générales :

Or, force est de constater que l'analyse de la Cour des comptes se concentre presque exclusivement sur le programme du Gouvernement actuellement en place.

Les recommandations de la Cour ne touchent pas exclusivement à des questions de contrôle de légalité, de régularité et d'économicité des dépenses ainsi qu'à la bonne gestion financière des deniers publics, mais également à des choix politiques et leur opportunité.

La Cour explique cette approche par l'application des normes établies par *l'INTERNATIONAL STANDARDS OF SUPREME AUDIT INSTITUTION (ISSAI)* qui « *cherche à déterminer si des initiatives, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations publiques fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et/ou d'efficacité et si des améliorations sont possibles* ». La Cour a voulu identifier les objectifs fixés et analyser si les moyens mis en œuvre ont permis d'atteindre les objectifs et résultats visés.

Tout en ne niant pas l'utilité voire la nécessité d'une évaluation des politiques publiques, le rapporteur tient à encourager la Chambre des Députés à se doter de moyens nécessaires pour aller dans ce sens.

Avant d'entrer dans les détails, le rapporteur note que suivant l'article 4 (6) de la loi modifiée du 8 juin 1999, le contrôle de la Cour des comptes fait l'objet d'un examen contradictoire avec les contrôlés. Cette procédure se fait par écrit. La Cour des comptes fait part des constatations et recommandations de ses contrôles au ministre compétent ou aux responsables des autres entités mentionnées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 2, afin que ceux-ci présentent leurs observations dans le délai fixé par la Cour.

Une procédure contradictoire a pour objet de permettre aux entités contrôlées de faire connaître leurs remarques avant que les constatations et recommandations ne soient définitivement adoptées. A l'issue de la phase contradictoire, la réponse des contrôlés est jointe au rapport de contrôle de la Cour.

Comme rapport et réponses de l'institution contrôlée font un tout, le rapporteur suggère qu'à l'avenir la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en tienne compte lors de la présentation des rapports de la Cour des comptes.

Le rapporteur voudrait ensuite présenter les principales remarques de la Cour, les réponses du Ministère et, pour chaque chapitre, les conclusions de la Commission.

Absence de définitions normées

En premier lieu, la Cour constate qu'il n'existe pas de définitions normées des différents termes utilisés en matière de politique de logement social. Il s'ensuit que les principaux acteurs dans le domaine du logement social ont des interprétations divergentes, que ce soit pour le logement social proprement dit, le logement subventionné, le logement à coût modéré ou le logement abordable.

En l'absence de définitions normées, la Cour estime qu'il est difficile de mettre en place une politique coordonnée en matière de logement social.

La Cour se pose la question de quelle manière le Gouvernement pourrait mettre en place des mesures adéquates en vue d'une dynamisation de la réalisation desdits logements et contrôler l'atteinte de cet objectif en l'absence d'une définition des termes logements sociaux et logements à prix abordables.

Ainsi, la Cour recommande de recenser tous les termes ayant un lien avec le logement social et de les doter d'une définition normée afin de s'assurer que les acteurs publics aient tous la même interprétation des différentes notions.

Madame la Ministre du Logement a reconnu la nécessité de définir avec précision les différents segments du logement subventionné. L'observatoire du logement a été chargé d'une étude allant dans ce sens. Les définitions prémentionnées sont prévues dans la réforme de la loi de 1979.

La Commission insiste sur la nécessité d'une définition claire et nette des différents types de logements bénéficiant d'une aide publique, qu'il s'agisse de logements locatifs ou de logements en propriété.

Étant donné que la réforme de la loi de 1979 n'est pas prévue avant deux ans, la Commission parlementaire se demande si ces définitions ne devraient pas être considérées comme prioritaires et disponibles avant la réforme générale. Il s'agira aussi de définir de quelle manière l'État et les communes entendent subventionner les différents types de logements.

Etat des lieux sur l'offre et la demande

La Cour insiste ensuite sur la nécessité de disposer de données fiables sur le parc actuel de logements sociaux, sur l'offre et la demande de logements sociaux et de logements abordables. Le Ministère note qu'un tel état des lieux en présence de différents acteurs, dont notamment les communes, n'est pas facile. En ce qui concerne les besoins actuels et futurs, le Ministère ne dispose pas d'estimations fiables.

Comme la Cour, la Commission souligne la nécessité d'établir un état des lieux sur le parc locatif actuel (tous secteurs confondus), sur l'évolution de l'offre ainsi que sur la demande en tenant compte de tous les acteurs du logement social en considérant les différents types de logements subventionnés et en considérant l'évolution démographique et l'évolution des prix.

La Commission note que le Ministère souhaite mettre en place une gestion centralisée des offres et demandes en matière de logements subventionnés.

Ainsi, Madame la Ministre a annoncé la démarche suivante :

- Dans le contexte de la refonte de la loi de 1979, il est prévu de renforcer des outils informatiques, par le biais du développement d'une plateforme informatique pour la gestion et le suivi des dossiers de subventionnement de la construction d'ensembles de logements et le recensement des logements subventionnés (en parallèle à la réforme).
- Il est également prévu de créer un fichier national des demandeurs de logements locatifs subventionnés.

La mise en place d'un groupe de travail avec des représentants du LISER, du STATEC, de la Banque centrale et de la CSSF devrait contribuer à réunir les experts en vue d'une analyse plus transversale du marché du logement.

La Commission encourage par ailleurs le Gouvernement à ce que le parc de logements locatifs soit sauvegardé comme tel et que ces logements ne soient pas mis en vente.

Ecart entre projets budgétisés et projets réalisés

La Cour constate que le nombre de projets de logements sociaux réalisés ne correspond pas à l'augmentation du nombre des logements inscrits au programme pluriannuel. Ceci a conduit à d'importants budgets non utilisés au cours de presque toute la période de contrôle. Selon la Cour le budget devrait être fixé par rapport à des objectifs réalisables en tenant compte des ressources foncières et humaines disponibles.

Par ailleurs, la Cour constate que depuis l'exercice 2014 le budget ne fait plus aucune différence entre les dépenses prévues pour les logements destinés à la vente et celles

prévues pour les logements sociaux locatifs. Il s'ensuit que, ni le Ministère du Logement, ni la Cour n'ont pu isoler les dépenses affectées aux ventes de celles affectées aux locations.

Concernant cette critique le Ministère annonce une ventilation entre les engagements selon les différents types de logements subventionnés, ce que la Commission salue dans l'intérêt d'une plus grande transparence et d'un meilleur suivi budgétaire. En effet, les logements subventionnés ne sont pas destinés à devenir des objets de spéculation.

En ce qui concerne les divergences entre le nombre de logements réalisés et le programme pluriannuel budgétisé, le Ministère du Logement précise qu'il ne s'agit pas vraiment d'un déficit de réalisations, étant donné que les projets sont réalisés, mais que leur achèvement respectivement les décomptes peuvent accumuler des retards qui font que les déboursements y relatifs doivent être reportés sur une année comptable ultérieure. Une plate-forme informatique que le Ministère mettra en place devrait permettre un meilleur suivi.

La Commission encourage le Gouvernement à veiller à rapprocher sensiblement programmes annoncés et projets réalisés et à mieux suivre l'évolution des projets et des budgets.

Efforts à faire dans le domaine de logements locatifs sociaux

La Commission soutient le Gouvernement dans ses efforts pour faire progresser de façon substantielle le nombre de logements sociaux destinés à la location. Comme la Cour le suggère à juste titre, il faudra associer à ces efforts tous les acteurs tant du secteur public que du secteur privé.

Dans l'attente d'une réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la ComExBu estime que les types d'investissements, les taux de subventions maxima appliqués, la durée pendant les logements ne peuvent pas être vendus doivent être définis par des conventions conclues entre l'Etat et les communes ou les organismes ou les sociétés de droit privé qui s'engagent dans le logement social. La ComExBu recommande que le Ministère du Logement élabore des conventions types adaptables aux différents cas de figure.

Pacte logement II au service du logement social

Parmi les autres freins au développement du logement locatif social, la Cour a identifié le manque de terrains à bâtir détenus par les acteurs publics.

Dans ce contexte, la Cour note le recours limité au droit de préemption, l'emphytéose, le droit de superficie et l'obligation de construire.

Elle regrette par ailleurs qu'aucune disposition du pacte logement avec les communes n'ait mis l'accent sur la réalisation de logements sociaux locatifs et suggère la fixation de quotas de logements sociaux par commune.

D'autre part, la mesure obligeant les promoteurs de projets d'envergure à réserver 10 % des logements à un coût modéré ne concerne pas le secteur locatif. Il est un fait qu'une partie de ces logements finit par être vendue au prix du marché faute d'acquéreurs remplissant les conditions respectivement disposant des moyens propres nécessaires.

Alors que le Ministère fait valoir que le droit de préemption sera tiré plus souvent à l'avenir, la Commission partage le point de vue de la Cour des comptes que l'Etat et les communes devraient s'engager à constituer des réserves foncières plus substantielles et à faire davantage usage du droit de préemption pour constituer une réserve foncière plus importante.

Concernant le pacte logement, la Commission note que le Gouvernement a annoncé qu'avec la réforme du pacte logement on devra tenir compte de la réalisation de logements locatifs sociaux par les communes. Cette approche se distinguera du premier pacte logement se basant principalement sur une approche quantitative.

Création d'une cellule de facilitation et d'appui

La Cour recommande que le Ministère du Logement se dote d'une structure lui permettant d'agir en tant que facilitateur pour la création de logements subventionnés. Celle-ci devrait aller au-delà de l'information sur les participations étatiques et devrait soutenir les communes en matière de planification, de gestion et d'exécution de projets de construction.

Le Ministère se propose de mettre en place les outils suivants :

- Une cellule d'appui (des communes) au Ministère du Logement ;
- Un conseiller en logement ;
- Une révision de la Règle des 10 % pour les PAP-NQ (« Plan d'Aménagement Particulier – Nouveau Quartier ») ;
- Un recours à la cellule de facilitation.

La Commission salue cette démarche tendant à accompagner plus systématiquement les communes actives dans le domaine du logement social.

Au cours des discussions du rapport spécial de la Cour, la question d'un contrôle à posteriori, donc après l'attribution de l'argent public, a été soulevée. Les représentants de la Cour des comptes ont confirmé qu'aucun contrôle n'a lieu quant à l'utilisation des deniers publics.

La Commission insiste pour que tous les projets d'envergure subventionnés largement par le budget de l'État, mais réalisés par d'autres acteurs, soient suivis et contrôlés efficacement, indépendamment du Ministère du ressort.

La Commission, tout en notant qu'une réforme globale de la loi de 1979 est prévue endéans les deux prochaines années, suggère que des questions prioritaires comme la définition des différents segments du logement ou la révision du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 soient réalisées le plus vite possible.

* * *

Conclusions de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire concernant le rapport spécial de la Cour des Comptes sur la réalisation de logements sociaux

La présente partie regroupe les conclusions et recommandations émises au niveau des différents chapitres de ce rapport.

Tout en ne niant pas l'utilité voire la nécessité d'une évaluation des politiques publiques, le rapporteur tient à encourager la Chambre des Députés à se doter de moyens nécessaires pour aller dans ce sens.

Comme rapport et réponses de l'institution contrôlée font un tout, le rapporteur suggère qu'à l'avenir la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en tienne compte lors de la présentation des rapports de la Cour des comptes.

La Commission insiste sur la nécessité d'une définition claire et nette des différents types de logements bénéficiant d'une aide publique, qu'il s'agisse de logements locatifs ou de logements en propriété.

Étant donné que la réforme de la loi de 1979 n'est pas prévue avant deux ans, la Commission parlementaire se demande si ces définitions ne devraient pas être considérées comme prioritaires et disponibles avant la réforme générale.

Il s'agira aussi de définir de quelle manière l'État et les communes entendent subventionner les différents types de logements.

Comme la Cour, la Commission souligne la nécessité d'établir un état des lieux sur le parc locatif actuel (tous secteurs confondus), sur l'évolution de l'offre ainsi que sur la demande en tenant compte de tous les acteurs du logement social en considérant les différents types de logements subventionnés et en considérant l'évolution démographique et l'évolution des prix.

La Commission note que le Ministère souhaite mettre en place une gestion centralisée des offres et demandes en matière de logements subventionnés.

La Commission encourage par ailleurs le Gouvernement à ce que le parc de logements locatifs soit sauvegardé comme tel et que ces logements ne soient pas mis en vente.

Concernant cette critique le Ministère annonce une ventilation entre les engagements selon les différents types de logements subventionnés, ce que la Commission salue dans l'intérêt d'une plus grande transparence et d'un meilleur suivi budgétaire. En effet, les logements subventionnés ne sont pas destinés à devenir des objets de spéculation.

La Commission encourage le Gouvernement à veiller à rapprocher sensiblement programmes annoncés et projets réalisés et à mieux suivre l'évolution des projets et des budgets.

La Commission soutient le Gouvernement dans ses efforts pour faire progresser de façon substantielle le nombre de logements sociaux destinés à la location. Comme la Cour le suggère à juste titre, il faudra associer à ces efforts tous les acteurs tant du secteur public que du secteur privé.

Alors que le Ministère fait valoir que le droit de préemption sera tiré plus souvent à l'avenir, la Commission partage le point de vue de la Cour des comptes que l'Etat et les communes devraient s'engager à constituer des réserves foncières plus substantielles et à faire davantage usage du droit de préemption pour constituer une réserve foncière plus importante.

Concernant le pacte logement, la Commission note que le Gouvernement a annoncé qu'avec la réforme du pacte logement on devra tenir compte de la réalisation de logements locatifs sociaux par les communes. Cette approche se distinguera du premier pacte logement se basant principalement sur une approche quantitative.

La Commission salue cette démarche tendant à accompagner plus systématiquement les communes actives dans le domaine du logement social.

La Commission insiste pour que tous les projets d'envergure subventionnés largement par le budget de l'État, mais réalisés par d'autres acteurs, soient suivis et contrôlés efficacement, indépendamment du Ministère du ressort.

La Commission, tout en notant qu'une réforme globale de la loi de 1979 est prévue endéans les deux prochaines années, suggère que des questions prioritaires comme la définition des différents segments du logement ou la révision du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 soient réalisées le plus vite possible.

*** * ***